

CA1
XC36

- 2001
B21



3 1761 11972519 0



HOUSE OF COMMONS
CANADA

BEYOND BILL C-2:

**A REVIEW OF OTHER PROPOSALS TO REFORM
EMPLOYMENT INSURANCE**

**Report of the Standing Committee on
Human Resources Development and the
Status of Persons with Disabilities**

**Peter Adams, M.P.
Chair**

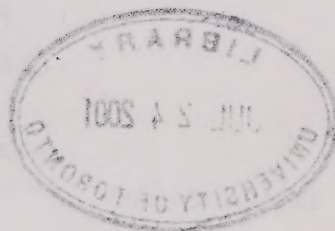
May 2001

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9



**BEYOND BILL C-2:
REVIEW OF OTHER PROPOSALS TO REFORM
EMPLOYMENT INSURANCE**

**Report of the Standing Committee on
Human Resources Development and the
Status of Persons with Disabilities**

**Peter Adams, M.P.
Chair**

May 2001



BEYOND BILL C-2

REVIEW OF OTHER PROPOSALS TO REFORM
EMPLOYMENT INSURANCE

Report of the Standing Committee on
Human Resources Development and the
Status of Persons with Disabilities

PARLIAMANTARY
PRINTING

May 2001

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

CHAIR

Peter Adams

VICE-CHAIRS

Val Meredith

Diane St-Jacques

MEMBERS

Jeannot Castonguay

Paul Crête

Libby Davies

Georges Farrah

Raymonde Folco

Jim Gouk

Monique Guay

Tony Ianno

Dale Johnston

Judi Longfield

Joe McGuire

Anita Neville

Carol Skelton

Greg Thompson

Alan Tonks

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Belisle

FROM THE PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Kevin B. Kerr
Julie MacKenzie
William R. Young

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

THIRD REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee unanimously decided to prepare a report on Employment Insurance following the evidence it heard on Bill C-2, An Act to amend the *Employment Insurance Act* and the *Employment Insurance (Fishing) Regulations*.

The Committee has agreed to report to the House as follows:



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119725190>

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION	1
II. THE 1996 EI REFORM	3
III. KEY CONCERNS RAISED DURING OUR HEARINGS.....	7
A. Qualifying for Benefits	7
B. Benefit Entitlement	11
C. Average Weekly Earnings and the Divisor	13
D. Benefit Rate.....	15
E. Coverage	16
1. Coverage for Individuals with Low Earnings	16
2. Self-employment.....	17
F. Part II Training	18
1. Access to Part II Training.....	19
2. Apprenticeship Training: The Two-week Waiting Period	21
G. EI Governance and Financing	22
H. Administrative Matters	25
1. EI Economic Regions	25
2. Investigations and Related Matters	27
3. Insurability of Family Members Employed in Family Owned Businesses ...	28
4. Treatment of Undeclared Earnings.....	30
5. Improving Service to Claimants	31
IV. CONCLUSION	33
RECOMMENDATIONS	35
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES.....	41
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS.....	49
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	53
MINUTES OF PROCEEDINGS	55

I. INTRODUCTION

Between 21 February 2001 and 21 March 2001, the Committee held extensive hearings on Bill C-2, An Act to Amend the *Employment Insurance Act* and the *Employment Insurance (Fishing) Regulations*. During this period, more than 80 witnesses representing a variety of interests from across the country expressed their views on the bill and many other matters pertaining to employment insurance (EI). The Committee's report on Bill C-2 necessarily excluded a fuller discussion of EI, as many of the issues addressed during our examination of the bill fell outside the scope of the proposed legislation. Procedurally, a committee's report on a bill is confined to the clauses contained in the bill and the committee is not authorized to amend the bill in such a way as to increase government expenditures.

During our hearings we witnessed the usual dichotomy of views concerning this very important program; business representatives were generally supportive of a lower cost program based more on insurance principles, while workers' representatives and advocates for the unemployed sought a more generous and inclusive program based on social insurance principles. All of these witnesses agreed that EI funds should be dedicated exclusively to EI. The Committee also heard from several experts whose views on specific program features and their impact on the labour market also varied, particularly in terms of the proposal to eliminate experience-rated benefits.

Prior to commencing its hearings on Bill C-2, the Committee did not anticipate preparing this supplementary report on EI. However, once our hearings began we quickly realized that many Canadians held views on EI that went well beyond the scope of the legislative proposals contained in Bill C-2. As all members of the Committee regard this testimony to be very important, the Committee agreed unanimously, on 27 March 2001, to adopt the motion "that the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities report to the House of Commons other recommendations related to the *Employment Insurance Act* and that this report be tabled in the House of Commons no later than June 1, 2001." In so doing, we acknowledge that the witnesses who ultimately appeared before us on Bill C-2 may not reflect all of the views held by Canadians regarding further changes to the EI program.

Our report begins with a brief description of the 1996 reform. This is followed by several sections dealing with key concerns raised in our hearings including, among others, the qualification requirement, benefit entitlement, the divisor rule, EI training, the EI Account and a number of administrative matters.

II. THE 1996 EI REFORM

The *Employment Insurance Act* was intended to modernize Canada's approach to providing income support and adjustment assistance to unemployed workers across the country. New features included coverage from the first hour of work and an hours-based qualification and benefit structure. Compared to its predecessor UI, EI was intended to encourage workers to work longer and reduce the length of time on claim. It was also intended to be fairer in terms of qualifying for benefits, reducing benefits for high-income earners and increasing benefits for low-income families with children. EI reform was also intended to produce a less costly program so as to meet the commitment made in the 1995 federal budget to reduce the costs of unemployment insurance by 10%. The government had determined that fiscal order needed to be restored and to do so program spending had to be curtailed.

While the 1996 EI reforms involved some significant changes, much of the *Employment Insurance Act* mirrored its predecessor. Major changes included:

- minimum insurability rules replaced with coverage from the first hour;
- a qualification and benefit structure based on hours instead of weeks of insurable work;
- an increase in the qualification requirement for new entrants/re-entrants;
- a new way to calculate average weekly insurable earnings ("divisor" rule);
- experience-rated benefits ("intensity" rule);
- a tougher benefit repayment provision with an experience-rated component ("clawback");
- a higher earnings exemption for low-income claimants;
- higher benefits for low income claimants with children (family supplement);
- a reduction in maximum insurable earnings;
- a reduction in maximum weekly benefits to \$413;
- a premium refund for employees with annual earnings equal to or below \$2,000;
- a new premium rate-setting process that was supposed to create a reserve to achieve premium rate stability;

- tougher penalties for violations; and,
- new eligibility conditions and delivery mechanisms for “active” labour market adjustment.

Professor Fortin characterized the unemployment/employment insurance reforms in the 1990s as follows:

My general comment is that the Canadian employment insurance program is not, in the year 2001, what it was in 1989. From 1990 to 1996, we have seen a series of amendments that were numerous and that had significant repercussions on the behaviour of the labour market and also on the unemployed themselves . . . I would certainly not be tempted, at the outset, to impose more restrictions on the system that would affect all of Canada. There are perhaps some amendments and adjustments to be made with respect to the various regions of Canada, but overall, I believe that the Canadian government has done its duty with respect to the changes made to employment insurance. (Professor Pierre Fortin, Université du Québec (Montréal))¹

There is little doubt that EI reform has produced a smaller program. Today, the beneficiary-unemployment ratio (commonly called the B/U ratio) is about 45%.² Nevertheless, it is estimated that roughly 80% of those for whom EI was designed were eligible for benefits in 1999. Moreover, this measure of EI coverage has remained fairly stable over the past two reporting periods (based on results from the Employment Insurance Coverage Survey).³

According to the Canada Employment Insurance Commission’s (CEIC) most recent assessment of the 1996 EI reforms, EI continues to meet its primary objectives of providing temporary income support for people who lose their jobs while assisting them to become re-employed; and by providing maternity, parental and sickness benefits. Nevertheless, and despite a strong economy, the Committee was frequently told that some regions of Canada continue to experience relatively high levels of unemployment and continue to experience problems adjusting to the 1996 reforms.

¹ Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (HRDP), *Evidence*, Meeting No. 5 (15:45), 28 February 2001.

² B/U is a broad measure of coverage based on the ratio of the number of regular beneficiaries (B) to the number of unemployed (U). According to a study undertaken by Human Resources Development Canada called *An Analysis of Employment Insurance Benefit Coverage*, roughly 50% of the decline in the B/U ratio between 1990 and 1997 was attributed to policy/program changes, 43% was due to changes in the labour market (e.g. longer spells of unemployment, higher levels of self-employment, etc.) and the rest was attributed to a change in the ratio of beneficiaries with earnings to unemployment.

³ Canada Employment Insurance Commission (CEIC), *Employment Insurance: 2000 Monitoring and Assessment Report*, 22 December 2000, p. 14.

We [the government] remain . . . absolutely committed to the intentions of the amendments in 1996. A vast majority of these amendments are working and working well. The ones we are addressing in Bill C-2 are ones we have found not to be giving us results that we expected. So we think, as I believe the IMF thinks, that it's right to make changes as appropriate. (The Honourable Jane Stewart, Minister, Human Resources Development Canada)⁴

According to the most recent data available, claimants use, on average, less than two-thirds of their benefit entitlement and only a small proportion (12%) of those who become unemployed experience a drop in family income.⁵ The Committee suspects that many of those who suffer a drop in family income reside in high unemployment areas of the country. Claim frequency has also declined, although much of this has occurred among non-seasonal workers. This suggests that seasonal workers face limited employment opportunities in the off-season and will continue to use EI even during periods of strong economic growth.⁶ The Minister of Human Resources Development Canada (HRDC) told the Committee that the percentage of frequent claimants who are seasonal workers remains at the same level as that prior to the reform. In addition to the intensity rule's marginal effectiveness in reducing EI frequency, the Minister also indicated that this provision has had the unintended consequence of being punitive. It is for these reasons that the government decided to eliminate experience-rated benefits.

Many low-income workers reside in labour markets that offer unstable employment and these workers rely on EI for income support during periods of unemployment. The Committee was told repeatedly, that year-round employment opportunities are limited in many parts of the country and that seasonal employment is a fact of life. This is implicitly recognized in Bill C-2, and while favourably received by many witnesses, the Committee was told that this legislation did not go far enough to address some of the ongoing problems associated with the 1996 reforms. Some recommended that EI be significantly softened and returned to a program like that which operated in the early 1970s. Although all Committee members acknowledge the need to continue to fine-tune the EI program, most oppose a significant dismantling of the 1996 reforms.

Many of our members face layoffs from time to time because of the cyclical nature of the industries that we exist in. Hardest hit for sure are our seasonal forest workers. Mr. Budgell is going to tell you about that in a few minutes. He will tell you how important those EI benefits are to his members and especially to the communities where those members live and try to exist. It's clearly a lifeline for those members and their communities. (Mr. Brian Payne, President, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada)⁷

⁴ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 2 (16:50), 21 February 2001.

⁵ CEIC, p. 46.

⁶ *Ibid.*, p. 48.

⁷ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 9 (15:55), 14 March 2001.

Today, we need an EI program that provides adequate access and income support to unemployed workers, while maintaining incentives for individuals to secure jobs and invest in skills required in the workplace. Of equal importance, EI must be fair to all premium payers. What follows is a discussion on how EI might be further improved so as to achieve these ongoing policy objectives.

III. KEY CONCERNS RAISED DURING OUR HEARINGS

A. Qualifying for Benefits

Two important features of the 1996 EI reform were the extension of coverage to the first hour of work and the introduction of an hours-based qualification and benefit entitlement structure. This reform eliminated the notion of minimum insurability, believed to be an important contributor to the “15-hour job trap,” and was designed to provide greater flexibility for workers employed in non-standard jobs (e.g. multiple job holders, long-hour workweeks, etc.).

Under the EI reform, the 12 to 20 weeks-based qualification requirement was converted to 420 to 700 hours using a 35-hour workweek. The requirement for new entrants and re-entrants was significantly increased from 20 weeks to 910 hours so as to reduce EI dependency and to encourage workers, especially young ones, with a tenuous attachment to the labour force to establish stronger ties with work. The Committee was told that this new rule has had both positive and negative effects. In terms of youths, the Committee was told that UI/EI reforms in the 1990s have had a positive impact on job duration and schooling among individuals 18 to 29 years old in Atlantic Canada. While it is difficult to isolate the factors underlying these trends, the Committee was told that the 1996 EI reform was partly responsible for these positive results. The Committee was also advised that the elimination of experience-rating could undermine these positive trends.

The reforms of the 1990s, the 1994 reform and the 1996 reform, in concert resulted in a considerable increase in the length of time young Canadians, aged 18 to 29, work in a year. The greatest increase in the length of time worked has been in rural Atlantic Canada, where people in 1997 work almost four weeks longer than in 1987. The percentage of young Canadians in both urban and rural areas receiving EI has dropped dramatically. In rural Atlantic Canada it has dropped by 18 percentage points, from 43% to 24%. Young Canadians have substantially increased their level of education participation. In Atlantic Canada urban young people's participation rates went from 20.9% to 32.7%, which is actually now above the national average. Rural young people in Atlantic Canada have increased from 16.1% to 24.5% participation in education. (Professor Rick Audas, University of New Brunswick)⁸

The Committee was told that it is more difficult for individuals to qualify under the hours-based qualification requirement than the former weeks-based one, leading some to recommend a substantial reduction in the qualification requirement (e.g. a universal minimum qualification requirement of 350 hours). One of the reasons why the hours-based requirement is perceived to be more stringent might be due to the fact that under the former weeks-based qualification requirement a week was insurable if it

⁸ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 5 (15:40), 28 February 2001.

involved at least 15 hours of insurable work or involved weekly earnings at least equal to 20% of maximum weekly insurable earnings. Another contributor might be the 35-hour workweek used to calculate the hours-based system. In 1996, average actual hours worked in all full-time jobs was 39.2 hours, but only 16.4 hours in all part-time jobs. According to an ongoing study conducted by HRDC, the hours-based qualification requirement did not significantly alter overall eligibility. Despite this general observation, it is important to note that eligibility under the hours-based system has had a different impact on various groups in the labour market; eligibility has increased among men, but declined among women and youths.⁹ Multiple job-holders have also benefited under the hours-based system, as some of these workers were unable to consolidate weekly hours of work prior to the 1996 EI reform.

Most members of the Committee believe that there is some scope for modifying EI's qualification requirements, especially in terms of the qualification requirement for new entrants and re-entrants. Many witnesses indicated that the qualification requirement for new entrants and re-entrants under the hours-based system has had a detrimental effect on women's eligibility. This results mainly from the fact that the incidence of part-time employment is much higher among women than among men and women tend to enter and exit the labour market more frequently than their male counterparts.¹⁰ It is for this reason, that the government recently reduced the qualification requirement for special benefits from 700 hours to 600 hours (including new entrants/re-entrants) and proposed in Bill C-2 to redefine new entrant/re-entrant by extending the labour force attachment of individuals who collect maternity or parental benefits in the four-year period preceding the current two-year look-back period.

As noted above, the hours-based qualification requirement has reduced eligibility among women and youths. The Committee believes that this result is primarily due to the 910-hour qualification requirement for new entrants and re-entrants, a threshold that greatly exceeds the former 20-week qualification requirement imposed on this group of workers.* While the policy objective underlying the higher qualification requirement for new entrants/re-entrants is intended to reduce EI dependency, the Committee was informed that fiscal considerations also played a role in establishing its current level. Furthermore, the Committee notes that the current qualification requirement for this group is significantly lower for special benefits than regular benefits. We have concerns with this differential qualification requirement and note that its existence lends itself to inequitable treatment among new entrants and re-entrants qualifying for regular benefits. The reason for this is that when a new entrant/re-entrant qualifies for special benefits, these benefits

⁹ CEIC, p. 15.

¹⁰ This issue was raised in a recent Canadian Umpire Board Decision (CUB 51142) pertaining to an appeal by a registered nurse named Kelly Lesiuk. This ruling suggested that the differentiated qualification requirement for special and regular benefits was unfair to women who must work part-time because they are primary caregivers.

* The NDP considers that the requirement for new entrants and re-entrants should be 350 hours.

can be used to determine whether an individual is a new entrant or re-entrant for the purposes of qualifying for regular benefits.

. . . I would definitely make changes with respect to the employment insurance eligibility criteria for new entrants. Those who are the most penalized are young people, women and casual employees. It's almost impossible to accumulate 910 insurable employment hours. (Ms. Lyne Poirier, Consultant, Comité de chômeurs du Saguenay — Lac-St-Jean)¹¹

I feel that the act as a whole is performing fairly well. I feel that unemployment insurance is of fundamental importance to this nation . . . I think that the 910 hours is a terrible barrier to entry. It had nothing to do with anything structural in the 1996 reform. You could get rid of that in a minute. (Professor Alice Nakamura, University of Alberta)¹²

In view of the growing potential for inequitable treatment among new entrants and re-entrants as well as our belief that the policy to reduce EI dependency extends well beyond the intended target group, the Committee believes that the 910-hour threshold should be lowered. The Committee also believes that the government should re-examine and eliminate any inequities in the existing qualification requirements for regular and special benefits.

Recommendation 1:

The Committee recommends that:

- **the government consider reducing the qualification requirement for new entrants and re-entrants from its current level of 910 hours to 700 hours. This would establish a qualification requirement based on a 35-hour week that is equal to the 20-week requirement that applied to this group prior to the EI reform.***
- **the government consider restructuring the 420 to 700 hours qualification requirement to better reflect the unemployment problems experienced by seasonal workers.****

¹¹ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 12 (15:45), 15 March 2001.

¹² HRDP, *Evidence*, Meeting No. 15 (17:00), 21 March 2001.

* Although the Bloc Québécois believes that reducing the number of hours from 910 hours to 700 hours is a step in the right direction, it maintains that the concept of "new entrant or re-entrant" should be completely abolished in order to thereby eliminate discrimination in areas of high unemployment.

** The Bloc Québécois believes that a separate category should be created for seasonal workers and that a special 420-hour eligibility threshold should be established for this class of workers.

- the government consider further reducing the qualification requirement for special benefits.^{***}

The Committee is also concerned with the existing definition of a new entrant and re-entrant, particularly in view of Bill C-2's proposed redefinition that would exclude individuals who receive maternity/parental benefits in the four-year period preceding the current two-year look-back period. Under the current definition, an individual is a new entrant or re-entrant if in the 52-week period preceding the qualifying period the individual did not obtain 490 (a) hours of insurable employment; (b) hours for which benefits were paid, based on 35 hours for each week of benefits; (c) prescribed hours that relate to employment in the labour force; or (d) any combination of the aforementioned hours.¹³

Witnesses generally applauded the government's proposal to extend the look-back period for women who leave the labour market to raise a family, but questioned why the definition of a re-entrant should be relaxed for family-friendly reasons and not for other workers who can demonstrate a very strong attachment to the labour force. We were told that the existing definition of new entrants and re-entrants does not reflect many of the realities found in today's labour market. For instance, when older workers with obsolete skills are displaced they often experience long spells of unemployment before securing a new job. Despite years and years of labour force attachment, the time spent unemployed, at least in this context, is not counted as prescribed hours of attachment to the labour force. Growth in non-standard work has also created difficulties for many workers, especially women, employed in part-time jobs, some of whom are unable to escape the definition of a new entrant or re-entrant, despite years of paying premiums.

Recommendation 2:

The Committee recommends that the government consider amending the *Employment Insurance Act* so as to adopt a new definition of a new entrant and re-entrant that excludes individuals who can demonstrate a long attachment to the labour force. The new definition should also exclude those who receive at least one week of sickness benefits in the four-year period preceding the current two-year look-back period.

The Canadian Alliance feels strongly that a complete review of the financial impact on the EI fund, employers' premiums and employees' premiums must be undertaken before this recommendation can be implemented.

13

According to section 12 of the *Employment Insurance Regulations*, prescribed hours include, among others, a week in which workers' compensation payments were received, a week in which an income support grant payment was received under the Atlantic Groundfish Strategy (excluding early retirement), a week attending a training course to which a referral was made by the Commission, and a week of unemployment due to a labour dispute.

B. Benefit Entitlement

The benefit entitlement structure was also modified under the 1996 reform. In addition to converting entitlement to an hours-based system, the maximum duration of benefits was lowered from 50 to 45 weeks of benefits. Individuals who work long weekly hours qualify for more benefits under the hours-based system than the former weeks-based system, since the latter treated a 15-hour week as the same as a 45-hour week. According to ongoing analysis by HRDC, average entitlement under the hours-based system has remained roughly the same as that under the former entitlement structure. Like that found for the qualification requirement, the hours-based entitlement structure has had a varied impact on different groups in the labour market. For example, HRDC maintains that entitlement has increased among men, who usually work longer hours than women; older workers; and workers in Atlantic Canada where weekly hours of work are higher due to the predominance of seasonal employment. HRDC estimates that seasonal workers work five more hours per week than do non-seasonal workers. Entitlement among women, on the other hand, has declined, due in large measure to this group's lower attachment to seasonal work and higher incidence of part-time employment.¹⁴

Actual average benefit duration has declined somewhat since the 1996 reform, from 23.3 weeks in 1995-96 to 21 weeks in 1998-99. In addition, only about one in five claimants use all of their regular benefit entitlement (i.e. "exhaust" their benefits), down 14% since the EI reforms. According to HRDC, improved labour market conditions are a significant contributor to the reduction in the average duration of claims during this period.¹⁵

Despite some evidence that average benefit entitlement among seasonal workers increased under the 1996 reform, a significant number of witnesses complained about the "gapper" (more recently called the "black hole") problem, a situation that arises when a worker is unable to obtain enough weeks of benefits to bridge the period between the end of and the beginning of the work season. Seasonal industries are vital to the Canadian economy and many regions of the country* and the Committee encourages the government to redouble its efforts to work with seasonal industries and their employees to improve employment prospects.

Another thing we never hear about are the people who fall through the gap in spring. Yet, Madam Chair, in your riding — or near your riding — there's a bicycle manufacturing plant. Dozens and dozens of people find themselves in great

¹⁴ CEIC, p. 16.

¹⁵ Ibid., p. 17.

* The NDP deplores the fact that the government does not recognize seasonal work and the impact of this type of economic activity. The NDP contends that the government should increase the number of weeks of benefits and thereby recognize the men and women who work in these seasonal industries.

difficulty because the benefits to which they are entitled simply don't last long enough. Their situation becomes extremely precarious. The employment insurance fund does have enough money to remedy the problem. The CSD firmly believes that the surplus would make it possible to remedy such problems. (Mr. François Vaudreuil, President, Centrale des syndicats démocratiques)¹⁶

Recently, maximum benefit entitlement for maternity/parental benefits was raised from 25 to 50 weeks of benefits, 5 weeks more than the maximum duration of regular benefits. While the increased duration of special benefits was favourably endorsed by most of our witnesses, some called for comparable treatment in terms of maximum entitlement for regular benefits. This should not be surprising given that the maximum duration of regular benefits has historically exceeded special benefits, at least until the beginning of 2001. Moreover, it seems somewhat perverse that maximum benefit entitlement would be less for regular benefits, as these benefits constitute the primary purpose of EI/UI in the first place, that being wage replacement for involuntary unemployment.

Recommendation 3:

The Committee recommends that the government consider readjusting Schedule I of the *Employment Insurance Act* so as to provide a maximum benefit entitlement of 50 weeks like that afforded combined maternity/parental benefits. Compared to the existing Schedule 1, consideration should be given to augmenting benefit entitlement beyond the minimum hourly qualification requirement so as to provide an additional incentive to work for a longer period of time than the minimum number of hours required to qualify for benefits. The new Schedule 1 should provide no more than a maximum increase of five additional weeks of benefits for any given combination of hours of insurable employment and regional unemployment rates. In addition, Schedule 1 should be reconfigured, to the greatest extent possible, to ameliorate the “gapper” problem.

Several witnesses indicated that older unemployed workers should be entitled to a longer benefit period, as these workers no longer have access to income support like that provided under the Program for Older Worker Adjustment to bridge the period between unemployment and retirement. This issue was also addressed in a report entitled *Looking Ahead: An Interim Report on Older Workers* tabled by this Committee in June 1999. Despite its passive nature, income support is really the only alternative for many older, unskilled unemployed workers who reside in areas where employment opportunities are extremely limited. And in the absence of publicly funded job creation measures, many of these workers have no alternative to social assistance.

¹⁶ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 11 (12:55), 15 March 2001.

Recommendation 4:

The Committee recommends that Human Resources Development Canada study the feasibility of providing a longer benefit period for older displaced workers who lack the skills to find new employment and for whom an investment in new skills is uneconomic.*

C. Average Weekly Earnings and the Divisor

As a way of encouraging individuals to work beyond the minimum qualification requirement, the 1996 reform implemented a new method for calculating weekly benefits. Prior to this, weekly insurable earnings were averaged over the number of “qualifying weeks” (i.e. the minimum weekly qualification requirement). Today, weekly insurable earnings are averaged over the larger of the following two divisors: the number of weeks in which a claimant had earnings in the last 26 weeks of the qualifying period (also called maximum rate calculation period) or the divisor (i.e. 14 to 22 depending on the regional rate of unemployment). In essence, the divisor is equal to the weekly equivalent of the minimum hourly qualification requirement (based on 35 hours per week) plus two. The purpose of this reform is to encourage individuals to work longer than the minimum qualification requirement. Shortly after its implementation, it was found that there were work disincentives inherent in the new approach for determining average weekly earnings. In response to this, the government implemented two types of pilot projects to determine the best way to treat earnings in “small” weeks exceeding the divisor. These projects were extended in 1998 and are supposed to end in November 2001. Although only a few witnesses commented on these pilot projects, there seems to be some support for permanently adopting the “exclusion method.” This method only includes those weeks of insurable employment for which weekly earnings are highest.

According to HRDC data, only about 2% of claimants nationally fail to get the full two weeks of work over the minimum entrance requirement to maximize the benefits for which they are eligible.¹⁷ While these data are not readily available by region, we know that the proportion of claims established with short spells of employment is relatively higher in regions with higher unemployment.¹⁸ Many witnesses objected to the divisor as this program feature is viewed as unfair and punitive, since it penalizes workers who meet the minimum qualification requirement by further lowering weekly benefits that have already been reduced through other program reforms such as the reduction in maximum weekly insurable earnings. Moreover, the divisor undermines the hours-based approach

* The Canadian Alliance believes that the solution for older displaced workers lies in the area of increased access to training rather than in prolonged benefits. By increasing the benefit period for older workers, the EI system moves further into the realm of being a social program, rather than an insurance system which we believe it should be.

¹⁷ CEIC, p. 15.

¹⁸ “Short” spells of employment refer to claims based on insured employment not exceeding two weeks above the minimum qualification requirement. See CEIC, Annex 2, p. 2.5.

that is touted as being beneficial to workers whose employment involves concentrated workweeks. For example, even though a worker may amass 490 or more hours of insurable employment in a 12-week period, this worker's earnings would be averaged using a divisor of 14 (assuming a regional rate of unemployment above 13%), despite the fact that the weekly equivalent of the hours actually worked (based on a 35-hour workweek) is equal to or greater than 14.

Recommendation 5:

The Committee recommends that:

- **the government review and consider the possibility of eliminating the current divisor. We feel that there is an incentive to work extra hours by providing a longer benefit period to those who work beyond the minimum hourly qualification requirement and this incentive would be strengthened if the government were to restructure Schedule 1 of the *Employment Insurance Act* as discussed above.**
- **the government consider formally legislating the current treatment of "low earning weeks."**

The Committee was also apprised of a drawback associated with the current period — the maximum rate calculation period — for averaging earnings for the purposes of determining weekly EI benefits. Under this program feature, only the last 26 weeks of the qualifying period are considered for this purpose. Hence, workers who work the same hours and receive the same total earnings over the same qualifying period may end up with vastly different weekly benefits. This arises, for example, if a worker has relatively higher (lower) earnings in the first (second) half of the worker's qualifying period, compared to another worker who has relatively lower (higher) earnings in the first (latter) half of the qualifying period.

Mr. Chairman, I would like to say something about the divisor. This is a means of diminishing the benefits of 60% or 70% of the people who apply for employment insurance benefits. Let us take the case of a fisherman who claims 60 or 70 hours per week, and who must fish for lobster for a 10-week period. He sees a significant decrease in his income, because in our area the divisor is 14. It is something that should not even exist. We should calculate the benefit rate using the number of weeks worked over 52 weeks. The 26-week rate calculation period also heavily penalizes people who work in the maple sugar business in the spring and who could, in the fall, have another small job in order to top up the number of weeks. When they start to work again in the springtime, the weeks worked in the fall no longer even count in their divisor if they were not able to qualify for employment insurance with their fall work. Therefore, the divisor was clearly created to reduce. We were told that eligibility must be expanded. I quite agree, but when eligibility is

* The NDP contends that this calculation is unfair. According to the NDP, the number of hours required for eligibility for employment insurance benefits should be the hours in the best weeks during a 52-week period.

opened up, a divisor is imposed for the last 26 weeks, which means that they have access to the plan but they receive only a pathetic amount. (Mr. Gaétan Cousineau, Coalition Gaspésie — Les Îles, Matapédia, Matane)¹⁹

The Committee believes that the existing divisor and maximum rate calculation period are unfair and, in the latter case, a potential disincentive to work.

Recommendation 6:

The Committee recommends that the government consider adopting the qualifying period as the new period over which earnings are averaged. Only the highest earning weeks should be included and these earnings should be averaged over a number of weeks equal to the weekly equivalent (based on a 35-hour week) of the applicable minimum hourly qualification requirement.

D. Benefit Rate

Prior to the 1996 EI reforms, a two-tier benefit rate was applied to average weekly insurable earnings to calculate weekly benefits. One benefit rate, 55%, was applicable to most claimants. The other, 60%, was the benefit rate for claimants with low insurable earnings and with dependants. Under the 1996 EI reforms, the latter benefit rate became a better targeted payment called the Family Supplement. Unlike its predecessor, the Family Supplement is based on yearly family income, and considers the number of children in a claimant's family. Moreover, this top-up provides a much higher effective benefit rate than its predecessor, reaching its maximum level of 80% of average weekly insurable earnings in 2000.

While many witnesses called for an increase in the benefit rate — ranging from 60% to 66%* — the Committee was also told that it is necessary to strike a balance between meeting the income needs of eligible unemployed workers and the incentive to work.

According to the most recent data available, the Family Supplement increased average weekly benefits among eligible claimants by \$43 per week in 1999-00. With this top-up, average weekly benefits for claimants entitled to the Family Supplement were \$254 in 1999-00, roughly 38% higher than they were before EI was introduced.²⁰ In addition, HRDC data also indicate that only about 12% of those who become unemployed witness a drop in household consumer spending one year later, a figure that an HRDC

¹⁹ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 14, (16:20), 20 March 2001.

* The NDP supports the idea of a benefit rate of 66%.

²⁰ CEIC, p. 10.

official suggested was an important measure of whether the level of EI benefits is sufficient or not.

These are important questions in terms of ensuring that there is the income adequacy. Certainly, when looking at the issue of the benefit rate, we need to strike a balance between ensuring that there is sufficient support provided to those people that need it. At the same time as ensuring that we have the work incentives right. So that is why we have the family supplement, and the family supplement has, as you pointed out, gone up each and every year quite recently. (Ms. Wilma Vreeswijk, Acting Director General, Labour Market Policy, Human Resources Development Canada)²¹

Members of the Committee have mixed views regarding the existing benefit rate; some do not support an increase in benefit rate at this time, while others would like the government to study the possibility of increasing the rate to 60%.

E. Coverage

1. Coverage for Individuals with Low Earnings

Prior to the 1996 reform, individuals who worked fewer than 15 hours in insurable work or earned less than 20% of maximum weekly insurable earnings were not covered under UI. As noted above, the first hour of work is covered under EI, but in order to reduce the impact of this on low-income individuals, those who earn less than \$2,000 a year are entitled to a full premium refund. This refund is considered by some to be too low as it fails to capture many individuals (e.g. students) who earn more than \$2,000 per year, but are unable to obtain enough hours of insurable employment to access EI.

According to the most recent available data, more than 1.2 million individuals were eligible for a premium refund in 1998. However, only 838,620 individuals applied to have their premiums refunded.²² The fact that almost one-third of those eligible for a premium refund failed to do so concerns us; it is virtually impossible for individuals earning less than \$2,000 to qualify for EI. To reduce administrative complexity and to ensure that all individuals, not just those who apply for a premium refund by filing an income tax return, are treated equally, it was suggested that the government introduce a yearly basic EI premium exemption on the first \$2,000 of earnings. This approach is not only fairer to workers with low earnings, but also to employers who are currently required to pay premiums on behalf of workers who receive a premium refund. This latter issue is addressed in recommendation 12.

²¹ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 19, (12:05), 24 April 2001.

²² CEIC, p. 37.

A yearly basic exemption (YBE) is incorporated into the Canada and Quebec pension plans, whereby the first \$3,500 of earnings are not subject to CPP or QPP premiums. The YBE makes these programs less regressive. We propose the establishment of a \$2,000 yearly basic exemption on EI premiums to make this program more progressive as well. The cost, the advantages, and the ease of administering a YBE in the EI program are outlined in our brief. (Ms. Joyce Reynolds, Senior Director, Government Affairs, Canadian Restaurant and Food Services Association)²³

Recommendation 7:

The Committee recommends that the government consider increasing the current earnings threshold for an EI premium refund to \$3,000 as well as consider converting this refund to a yearly basic premium exemption.

2. Self-employment

Several witnesses expressed concern about the recent rapid growth in self-employment and the fact that a growing number of self-employed workers are denied the protection afforded by EI. Except for self-employed fishermen, self-employed workers are not insurable under the *Employment Insurance Act*.²⁴ The primary reason for this is the “moral hazard” problem that arises from the fact that self-employed workers can control whether they accept work or create the conditions necessary for unemployment. Thus, program administrators would face the challenge of distinguishing between involuntary and voluntary unemployment among self-employed workers. The moral hazard problem is considered to be less serious in the case of special benefits, since the conditions triggering these benefits provide program administrators with greater control over access to them.

Recommendation 8:

In view of the growing incidence of self-employment in the Canadian labour market, the Committee recommends that the government consider developing a framework for extending EI coverage, both in terms of regular and special benefits, to self-employed workers.

²³ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 4 (11:35), 27 February 2001.

²⁴ The extension of UI coverage to self-employed fishermen in 1956 was intended as a temporary measure. Coverage was supposed to end when a plan that was being developed to protect fishermen's incomes against uncertainty in the fishing industry was ready for implementation (see G. Dingledine, *A Chronology of Response: The Evolution of Unemployment Insurance from 1940 to 1980*, prepared for Employment and Immigration Canada, Minister of Supply and Services Canada, 1981, p. 60).

Another issue pertaining to self-employment that was raised during our hearings on Bill C-2 relates to the problem created by what some refer to as dual-earner status (i.e. individuals who are self-employed, but who work in paid employment at various points throughout the year). In many instances, these workers are unable to access EI when paid employment is lost, because they are self-employed and therefore unable to demonstrate that they are unemployed, a necessary condition for receiving EI benefits.

Given the extremely low salaries earned by most in the cultural sector through their cultural work alone (the average income in the cultural sector hovers around the \$13,000 per annum mark) many turn to other sources of income. Symphony musicians might teach, actors work as bartenders, etc. There continues to be ambiguity over the ability of self-employed artists and cultural workers to access social benefits, such as employment insurance, even when obliged to pay premiums through deductions from work carried out in an employment situation. In addition there is no compensatory system for reimbursement to self-employed individuals for any EI premiums paid. (Ms. Philippa Borgal, Associate Director, Canadian Conference of the Arts)²⁵

Recommendation 9:

The Committee recommends that the government consider extending better EI coverage to workers employed in both paid and self-employment. In the event that the government does not extend coverage to self-employed workers, a premium refund should be provided to those who work in insurable employment but are unable to establish a claim because they are also self-employed.*

F. Part II Training

There is little doubt that having the right skills in today's labour market is becoming increasingly important. This reality was recognized in the recent Speech from the Throne as evidenced by the emphasis afforded skills and learning.

Building a skilled work force must be a national effort. The Government of Canada will work with provinces and territories and with non-governmental organizations to ensure that all Canadians, young and old, can achieve their learning goals. Canada must see at least one million more adults pursue learning opportunities during the next five years.²⁶

²⁵ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 10 (17:55), 14 March 2001.

*

The Canadian Alliance believes the recommendations pertaining to self-employment require further study. The notion of including the self-employed in the system is sound on its surface, but the structure of how that would fit into the existing system requires careful planning and a full analysis of the financial implications.

²⁶ *Speech from the Throne*, 30 January 2001, page 7 of 26.

The Committee was told that the 1996 EI reforms helped to strengthen incentives to invest in training, especially among youths residing in areas that are highly dependent on seasonal work. Others who appeared before the Committee did not share this view, however, and suggested that some of the policy changes accompanying the transfer of labour market training to the provinces and territories were wanting, especially in terms of eligibility for Part II training and funding for apprentices during their two-week waiting period.

1. Access to Part II Training

Under the 1996 EI reforms, the government established what is commonly referred to as Part II benefits (formerly UI developmental uses). Part II benefits are designed to help eligible individuals adjust to unemployment through active measures such as wage subsidies, skills training or self-employment assistance. Under the *Employment Insurance Act*, only “insured participants” (i.e. those who have established a benefit period, those whose benefit period has ended within the previous 36 months, and those who have received maternity/parental benefits in the past 60 months) are eligible to receive Part II benefits. Several witnesses indicated that this definition fails to address the adjustment needs of many unemployed individuals and should be broadened.

But training is where the future is, and access to skills training dollars is tied to EI eligibility. EI eligibility in turn is tied to insurable earnings from actual labour-force participation. The unemployed in P.E.I. face structural barriers to employment and are often excluded from training opportunities. (Mr. Felix MacDonald, Treasurer, Prince Edward Island Federation of Labour)²⁷

First of all, I think the point needs to be made that access to training and education funding under the EI program is extremely limited. As a matter of fact, it's more limited now than it has ever been. I think that point has to be made. I would argue that access to training and education under the EI program needs to be expanded. Right now you have to be on unemployment insurance and be unemployed in order to qualify for EI training. I've had discussions with employers and workers alike; they are extremely concerned. There is no way an employer and a group of workers, working collectively, can even access EI funding in order to upgrade skill levels, to enhance employability, or to maintain employment. There's no room for proactivity under the EI program with respect to training. (Mrs. Elaine Price, President, Newfoundland and Labrador Federation of Labour)²⁸

As of the beginning of 2001, EI offers a combined total of 50 weeks of maternity and parental benefits. Most witnesses supported this policy decision, although some disagreed with using EI as the means for delivering it. Furthermore, the Committee was told that the long benefit period currently associated with maternity/parental benefits is

²⁷ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 7 (10:35), 13 March 2001.

²⁸ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 7 (11:50), 13 March 2001.

expected to create problems for employers in maintaining a skilled workforce. To address this potential problem, it was suggested that employers who face difficulties finding workers to replace those receiving maternity/parental benefits be given some financial assistance under Part II to ensure that their skill needs are met.

We surveyed our members on pregnancy and parental leave benefits. There was a strong belief that if parents and their children can spend considerable time together to bond and establish their relationship early in life, it is truly beneficial. There was also real concern on the part of employers about the loss of an employee for up to a year. There was concern about training a replacement and then having to retrain their regular employee when he or she returns. Most small businesses are experiencing a tight bottom line and do not have additional funds for training. (Ms. J. Arsenault, President, Greater Summerside Chamber of Commerce)²⁹

Recommendation 10:

The Committee recommends that:

- the government consider making more training funds available to help employers experiencing serious difficulties finding adequately skilled workers to replace those receiving maternity/parental benefits.
- the government consider offering a premium refund to employers as an incentive to provide incremental training to workers. Expenditures on this initiative should not be included in the expenditure limit referred to in section 78 of the *Employment Insurance Act*.
- the government consider amending section 78 of the *Employment Insurance Act* to require that 0.8% of estimated total insurable earnings be allocated each year to Part II Employment Benefits and Support Measures.³⁰
- the government consider amending section 58 of the *Employment Insurance Act* to expand access to Part II training and other Employment Benefits and Support Measures by applying a five-year look-back period to all individuals, irrespective of the type of EI benefits received during this period.

²⁹ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 13 (11:45), 20 March 2001.

³⁰ According to information provided in HRDC's most recent *Report on Plans and Priorities* the government intends to spend \$2.2 billion on Employment Benefits and Support Measures in 2001-02, 0.62% of total estimated insurable earnings of \$356.7 billion.

2. ***Apprenticeship Training: The Two-week Waiting Period***

Several witnesses discussed the issue of non-funding during the two-week waiting period served by apprentices enrolled in classroom training. Unlike the past, apprentices no longer receive federal training allowances during the first two weeks of classroom training, otherwise known as their two-week waiting period. The Committee was told that this gap in income support entails a significant disincentive for individuals to pursue this avenue of skill development. Moreover, it was noted that the current policy is contrary to the importance given to skills and learning in the recent Speech from the Throne.

The recessions of the mid-eighties and into the nineties did not encourage people to go into a trade. Apprentices by and large in Canada are people who average around 30 years of age. They are learners, not students in the traditional sense. They're usually married people. They are on their own. They are not getting student loans. They have responsibilities and families, and they make a low wage as apprentices. They have no control over when they are going to go for their technical training. (Mr. Robert Blakely, Canadian Director, Building and Construction Trades Department)³¹

When apprentices start the classroom portion of their apprenticeship training they are officially laid off so as to allow them to establish a claim for EI benefits. Prior to the 1996 EI reforms, training allowances were paid to apprentices, under the *National Training Act*, during their two-week waiting period. However, when the *Employment Insurance Act* was passed in 1996, the *National Training Act* was repealed. Moreover, section 16 of the *Employment Insurance Regulations* now treat training allowances paid to claimants attending a course or program of instruction or training (to which a referral by the Commission has not been made) as earnings and therefore deductible from EI benefits.

While members of the Committee are uncertain as to the impact of the current policy on the supply of apprentices across the country, we do recognize the importance of apprenticeship training in this country and its contribution to supplying many important skills needed in the workplace. Given the potential deleterious effect on decisions to engage in apprenticeship training, the Committee believes that the current policy regarding apprentices and the treatment of income received by them during their waiting period must be re-examined.

Recommendation 11:

The Committee recommends that the two-week waiting period must be eliminated for those engaged in approved training.

³¹ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 3 (11:40), 22 February 2001.

G. EI Governance and Financing

Virtually every witness who appeared before the Committee during our hearings on Bill C-2 expressed dissatisfaction with the way in which the government is using EI revenues. Many, including the Auditor General of Canada, voiced concerns about the excessive size of the so-called EI reserve. Some called for a separate and more autonomous EI fund (i.e. something that would operate outside of the Consolidated Revenue Fund and at arm's length from the government). Many also suggested that the current premium rate is too high, particularly in view of the somewhat smaller and less costly EI program that exists today and recent growth in payroll taxes.

Pursuant to section 66 of the *Employment Insurance Act*, the Canada Employment Insurance Commission is, to the extent possible, supposed to set premiums at a level that would cover program costs over a business cycle and provide for premium rate stability over the same period. Since the inception of the *Employment Insurance Act*, premium levels have generated year-end surpluses to the extent that the "reserve" in the EI Account is expected to exceed \$35 billion by the end of 2000-01. This cumulative surplus is more than twice the upper limit of the "reserve" deemed necessary by EI's Chief Actuary to meet the premium rate-setting objectives set out in the Act. In fact, the Auditor General of Canada told the Committee that given the current size of the reserve he would be "hard pressed to conclude that the intent of the law has been respected."³²

Despite the fact that section 3(1) of the *Employment Insurance Act* requires the Commission to examine how individuals, communities and the economy are adjusting to the *Employment Insurance Act*, the "reserve" and the level of EI premiums have not garnered a great deal of attention in the Commission's monitoring and assessment reports. Given the fiscal significance of EI's specified purpose tax, the Commission's annual assessment of EI reform (i.e. the monitoring and assessment reports) should consider the impact of EI premiums on program contributors and the economy generally. In addition to this shortcoming, some members of the Committee believe that the content in these reports generally could be greatly improved.

In view of the size of the EI reserve, many witnesses suggested that EI premiums be lowered. Others suggested that EI expenditures be increased to a level that is commensurate with the reserve in the EI Account. And virtually all witnesses who spoke to this issue were dissatisfied with the government's decision to use EI contributions for non-EI purposes. Many felt that the government does not have the authority to do this. And, in fact, we were told that there are legal proceedings underway challenging the constitutional authority of the federal government to use EI contributions for purposes other than unemployment insurance.³³

³² HRDP, *Evidence*, Meeting No. 15 (15:35), 21 March 2001.

³³ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 11 (13:20), 15 March 2001.

Again, we recognize that with the way employment insurance premiums are being treated now, this has become a tax. From an economist's point of view, this is a very regressive tax. It's a hidden tax, and, for principles of sound fiscal management, it should not be managed the way it is. For that reason, we also propose that there be some structural changes made, number one being that the employment insurance account be taken out of the general budget, be taken out of general revenues, and be accounted for separately in a way that does basically look at the requirements and at what is being paid into the system on its own, apart from general revenues. (Mr. Jayson Myers, Senior Vice-President and Chief Economist, Canadian Manufacturers and Exporters) ³⁴

The Committee was also told that the "reserve" is a notional one. As this money is part of the Consolidated Revenue Fund it has been allocated according to the government's fiscal plan. Some witnesses acknowledged that this money has been spent, but wanted some assurance that EI premiums will not increase if Canada has an economic downturn.

Since, as the government acknowledges, the EI surplus is spent, what will happen when, sooner or later, a recession hits and the demand for EI benefits soars? The government must not be put in the position where it must make a choice between raising EI rates or increasing its debt. [The] CFIB would like assurances in the act that the EI premium rate will not be increased if there is a shortfall due to a slower economy, which may occur while the government is reviewing the premium rate-setting process. (Mr. Garth Whyte, Senior Vice-President, National Affairs, Canadian Federation of Independent Business) ³⁵

Other witnesses maintained that the EI reserve represents a liability to EI contributors. This view, however, was not supported by the Auditor General who told the Committee that the reserve did not represent a debt obligation on the part of the government to EI contributors, ³⁶ despite the fact that optional, albeit notional, interest is paid on the reserve in the EI Account. While the Auditor General welcomed the government's decision to review the premium rate-setting process, this decision did not address his and many others' concerns regarding future growth in the EI reserve. As Bill C-2 would allow the government to set EI premiums in 2002 and 2003, any rate that generates more revenues than expenditures will cause the reserve to grow.

The size of the EI reserve, the premium rate and the use of EI funds for non-EI purposes have all contributed to the desire expressed by many witnesses for greater control over EI. Many would like to see an EI fund created outside of the Consolidated Revenue Fund with more input from program contributors as to how premium rates are set and revenues spent. While all members of the Committee understand the factors underlying this sentiment, many of us believe that establishing an arm's length relationship between EI and the government with greater control afforded EI contributors

³⁴ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 6 (11:40), 1 March 2001.

³⁵ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 4 (11:25), 27 February 2001.

³⁶ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 15 (16:10), 21 March 2001.

is fraught with potential problems. To many of us, the scope for conflict between program contributors is too great and this was evident in the disparate views expressed by witnesses regarding the direction of future EI reforms. Moreover, most of us agree with the Auditor General that EI's proper place is within the accounts of Canada as long as this program remains within the federal government's domain. While the Committee supports a more influential role for program contributors in terms of EI governance, it is reluctant to recommend that employers and employees be solely responsible for policy and administrative matters.

The Committee acknowledges that over the next two years the government intends to review the premium rate-setting process and, pursuant to adopting Bill C-2, would set the premium rate in the years 2002 and 2003. In view of the size of the current notional reserve, the Committee believes that the government should exercise greater caution in setting premium rates during this period so as to limit, to the greatest extent possible, further increases in the EI reserve.

Another EI financing issue that arose during our hearings on Bill C-2 pertains to the higher premium rate paid by employers compared to employees. Section 68 of the *Employment Insurance Act* requires employers to pay 1.4 times the employee premium rate. Presumably, the reason for this higher rate is that employers have greater control over layoffs and, in this event, should bear a higher overall share of program costs. While the Committee fully accepts the fact that layoff decisions rest with employers, in many instances EI benefits are used as a means of keeping workers and firms attached during a layoff period. Since workers in these instances normally stay with the same employer despite employment instability, one might conclude that workers reluctantly share in the layoff decisions. In these cases, it is difficult to argue that the employers should bear a higher premium cost. In addition, in recent years EI benefits unrelated to layoffs (i.e. special benefits) have contributed to higher program costs and, as pointed out by some witnesses, there is little justification for requiring employers to pay more for these benefits than that paid by workers.

. . . Mr. Chairman, we find it hard to understand why, in a true employment insurance plan, employers contribute 1.4 times more than the employees contribute. We believe that, over a given period of time, we should strive for equality in both Commission membership and contributions made to the Employment Insurance Fund. (Mr. Gilles Taillon, President, Conseil du patronat du Québec)³⁷

³⁷ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 6 (11:25), 1 March 2001.

Recommendation 12:

We recommend that the Committee be included in the upcoming review of the premium rate-setting process and that this process include:

- a discussion of the impact of financing EI on premium payers and the economy.
- a discussion of whether or not the government should amend the *Employment Insurance Act* so as to quantify the size of a real EI reserve that would be required to meet the premium rate-setting objectives contained in the current law.
- a discussion of whether or not employer-employee premiums should be equalized.
- a discussion of whether or not employers should receive a premium refund on premiums refunded to workers.
- a discussion of whether or not maximum yearly insurable earnings should be increased to \$41,500 and indexed thereafter.

While most agreed that it is important to provide income support to those on maternity and parental leave, some witnesses questioned whether EI was the appropriate vehicle for meeting this policy objective. As this is the only program that currently provides wage replacement to workers who are pregnant and/or caring for newborn or adoptive children, most members of the Committee believe that EI is the best existing program to satisfy this policy objective. In a related matter, it was suggested that the government compensate small and medium-sized enterprises for providing extended parental leave by exempting the employer portion of EI premiums paid in respect of replacement employees. Many members of the Committee find it difficult to support this proposal, as small and medium-sized enterprises would have paid premiums on behalf of workers on leave had they decided to remain in the workplace.

H. Administrative Matters

1. EI Economic Regions

Subsection 18(2) of the *Employment Insurance Regulations* requires the Commission to review EI regional boundaries at least once every five years. The most recent review was completed in 2000 and the new boundaries came into effect on 9 July

* The Bloc Québécois believes that the following points should also be considered: increasing the mean benefit rate from 55% to 60%, abolishing the waiting period, making the elimination of the intensity rule retroactive to 1 January 1997, and allowing all claimants to take advantage of the 25% allowable earnings exemption.

2000. Today, there are 58 EI economic regions, up from the 54 regions that existed prior to the middle of 2000. These new boundaries are intended to better reflect recent changes in regional labour markets across the country. Of primary significance, the intent of this five-year review is to ensure that existing boundaries accurately reflect prevailing unemployment conditions in regional labour markets. The reason this is so important is that the unemployment rate estimates that Statistics Canada produces for these regions are used to determine qualification requirements and benefit entitlement.

During our hearings on Bill C-2, several witnesses objected to the current boundary configurations and the way some of the new boundaries are being implemented. In terms of the former, for example, the Committee was told that there is a large discrepancy between labour market conditions in Aboriginal communities and those in surrounding areas within the same EI economic region.

With respect to the unemployment rate in economic regions, one thing is certain: we were not able to carry out a comprehensive study, as indicated in the text, but we can see that not a single one of the communities we know has an unemployment rate below 26%. However, the unemployment rates used as indicators for eligibility standards stop, I believe, at 13%. But our's is always higher. We could name specific communities, but in my view it suffices to say that we must consider establishing a separate economic region for Aboriginal communities. How could that be done in practice? We have to see. (Ms. Madeleine Buckell, EI Advisor, Assembly of First Nations)³⁸

[T]his review is needed in order for the employment insurance economic regions to reflect the job market situation, or, in other words, for people living in areas of high unemployment to get the help they need from the plan. The regulations are very ill-suited to remote regions such as the ridings of Charlevoix and Manicouagan. Unemployment rates are lower in the main cities, but very high in most small towns; in Aboriginal communities, it is around 50%. The statistics for these communities are not even used in calculating the unemployment rate. This effectively puts these people at a disadvantage; they are included in a sample that in no way reflects their situation on the job market. (Mr. Michel Bérubé, Spokesperson, Comité de concertation régionale de l'assurance-emploi, Baie-Comeau, Rivière-St-François)³⁹

The Committee was also told that following the implementation of the new EI economic regions, the government decided to introduce new measures to gradually phase in changes to the new boundaries in Bas-St-Laurent—Côte Nord and Madawaska—Charlotte. As a consequence of these changes, claimants who filed before the announcement to phase in the new boundaries are being treated differently from those who filed their claims after the announcement.

³⁸ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 13 (12:45), 20 March 2001.

³⁹ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 11 (11:35), 15 March 2001.

I can tell you about my own case. There are two of us who work for the same maple-growing business. We had each worked for the same length of time, that is, 15 weeks; we had the same number of hours; we travelled together. Therefore, our situation was identical. I applied for employment insurance benefits two weeks before him because I was owed some time from the previous year. I had 15 weeks of unemployment. Since I applied two weeks earlier, I was given 23 weeks of EI. My divisor was set before the 17th while that of my friend, here, was determined after September 17th. For the same number of weeks and the same hours, he was entitled to 32 weeks of employment insurance benefits. My benefits ran out in January, but he still has some left. There is nothing left for me. (Mr. Yvan Lebrun, Regroupement des exclus de l'été 2000)⁴⁰

Recommendation 13:

The Committee recommends that:

- **in its review of EI economic regions, the Canada Employment Insurance Commission should, to the greatest extent possible, distinguish between labour markets in a given locality.**
- **the consultations conducted by the Canada Employment Insurance Commission in its review of EI economic regions become more open and transparent.**
- **any future transitional measures that are adopted re the implementation of EI economic regions be applied so as to provide equal treatment for all claimants, even if it means the retroactive application of transition rules.**

2. *Investigations and Related Matters*

When the Auditor General of Canada appeared before the Committee during our hearings on Bill C-2, he raised an important issue regarding cases where EI benefits were fraudulently obtained as a result of employers issuing false Record of Employment (ROE) forms to employees. For many years, both HRDC and the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) have been aware of this problem. Yet, the problem persists. The Auditor General identified several reasons for this, including among others, a lack of legislative guidance on rulings and appeals, delays in processing and completing suspected fraudulent EI claims, inadequate training and a lack of prosecutions.⁴¹ A solution to this problem must be found soon.

⁴⁰ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 14 (15:25), 20 March 2001.

⁴¹ *Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 34, December 2000, paragraphs 34.25 to 34.44

Several witnesses also expressed concern about the behaviour of some HRDC agents conducting EI investigations. These witnesses indicated that they were treated as though they were guilty even though they had done nothing wrong. In certain instances, witnesses characterized the behaviour of some agents as harassment.

The total disqualification that is currently imposed on claimants who voluntarily leave employment without “just cause” also surfaced during the Committee’s hearings on Bill C-2. We realize that there is a vast amount of jurisprudence dealing with “just cause”. However, on a practical level, the process that must be pursued by claimants to substantiate “just cause” can be problematic for some, especially in cases involving sexual harassment. Many members of the Committee are also concerned that a total disqualification is imposed on a claimant who voluntarily leaves employment, even though the claimant has enough hours of insurable employment from an unrelated employment to establish a claim.

Recommendation 14:

The Committee recommends that:

- immediate steps be taken to implement the Auditor General’s recommendation that both the CCRA and HRDC update and implement an effective action plan that adequately deals with suspected EI fraud and abuse. In addition, the government should consider amending the *Employment Insurance Act* to make clearer how insurability rulings are to be made and how appeals related to these rulings are to be decided.
- HRDC EI investigators always employ respectful and ethical behaviour while conducting their investigations.
- the government consider amending section 104 of the *Employment Insurance Act* so that anyone who is subpoenaed or who wins their appeal to the Tax Court of Canada be reimbursed by the federal government for such expenses as travel, meals and loss of earnings.
- the government consider revisiting section 30 of the *Employment Insurance Act* so as to impose a less severe penalty, in certain circumstances, on those who leave employment voluntarily and who are unable to establish “just cause”.

3. *Insurability of Family Members Employed in Family Owned Businesses*

Prior to 1990, employment of a spouse or a dependent was not treated as insurable employment. This provision was found to be discriminatory and in 1990 the *Unemployment Insurance Act* was amended to allow the Minister of Revenue to insure

workers not employed at arm's length, provided the conditions of the employment were similar to those found in arm's length employment.*

[T]he act stipulates that people who are not dealing at arm's length must report this when applying for benefits . . . [e]ach applicant still has the burden of proof. The individual must put on file that she is working and that she is a paid employee in a family business. What is even worse in the whole matter, is that all local officers have obtained discretionary power, which means that the decision they make can practically never be reversed even by the Supreme Court. This has been stated officially . . . We conclude, from our research, that more time should have been spent not only on identification of the relationships that are the determining factors for exclusion, but also on consideration of the elements that lead to a conclusion that employment is insurable in spite of a non-arm's length relationship. (Ms. Irène Marais, President, Family Business Network)⁴²

While the 1996 EI reforms did not alter section 5(3) of the *Employment Insurance Act*, this section continues to be problematic for some workers. The burden of proof continues to rest with those employed in a family business and the legislation itself is written in such a way as to suggest that workers in non-arm's length employment are guilty until proven innocent. Most members of the Committee recognize the importance of discouraging fraudulent employer-employee relationships. However, the approach taken in determining the validity of employer-employee relationships involving non-arm's length employment appears to have some room for improvement, starting with the tone of the legislation itself.

In Gaspé and in the Islands, I have been appearing before the courts for 12 years now, right up to the Tax Court of Canada where I have long had occasion to go. It is obvious that there is harassment against people who work for someone with whom they have a dependent or family relationship. And this is absolutely automatic; these people are automatically the subject of an inquiry. Unfortunately, when you have to go to the Tax Court of Canada, very often you have to wait a year or a year and a half before the file will be dealt with because the judges travel to the regions only once a year, particularly during lobster season. The poor people who worked and who applied for employment insurance during the month of September are obliged to wait until the following September before finding out if they are insurable or not. We see this all the time. Do not fool yourselves. I have tons and tons of examples I could give you. (Mr. Gaétan Cousineau, Coordinator, Coalition Gaspésie/Les Îles, Matapédia, Matane)⁴³

*

The NDP maintains that this section of the *Employment Insurance Act* is still discriminatory. The files of people who are related are forwarded directly to the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) for review. The NDP is of the view that this attitude appears to indicate that the government considers them to be abusers of the system even before this has been proven.

⁴² HRDP, *Evidence*, Meeting No. 8 (15:45), 13 March 2001.

⁴³ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 14 (16:15), 20 March 2001.

Recommendation 15:

The Committee recommends that the government amend subsection 5(3) (and if necessary, section 5(2)(i)) of the *Employment Insurance Act* with a view to remove the presumption of guilt if an employer and an employee are related.

4. *Treatment of Undeclared Earnings*

Under the 1996 EI reforms, changes were made to the way unreported earnings were to be deducted from benefits. Under this approach, unreported earnings were assigned to “a period of employment” instead of calendar weeks, as was the case prior to the change in 1996. As a consequence of this change, benefit overpayments could occur for a week of layoff in which a claimant had no work or earnings. This approach was eventually considered unfair and the *Employment Insurance Regulations* were amended in December 1999 to redefine a period of employment. Under the new definition, a period of employment does not include weeks of layoff. Nevertheless, this approach continues to irritate many claimants, as evidenced by the dissatisfaction expressed by several witnesses regarding the allocation of earnings over a period of employment instead of the preferred calendar week allocation that existed prior to the 1996 EI reform.

The other aspect dealt with in our brief pertains to this famous subsection 19(3) which you have perhaps already heard about. What does it state? It used to be that people were asked to declare an amount on their card and they were told that if they made a mistake, they would have to reimburse the amount if they received benefits during that same week. Subsection 19(3) establishes an employment period. If you made a mistake for a week during which you did not receive benefits, you were to reimburse this amount for a week where you did receive benefits. People are therefore wondering why, because they made a mistake for a week during which they did not get any benefits, they are being asked to reimburse money during the weeks where they were entitled to benefits . . . People do not receive benefits for an employment period; they receive benefits for specific weeks and they expect that, if they are being asked to reimburse this amount, that it be for specific weeks. (Mr. Yves St-Pierre, Coordinator, Mouvement Action-Chômage de Trois-Rivières)⁴⁴

Recommendation 16:

The Committee recommends that the government return to the pre-1996 treatment of allocating undeclared earnings to weeks by repealing section 19(3) of the *Employment Insurance Act* and section 15(4) of the *Employment Insurance Regulations*.

⁴⁴ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 11 (11:45), 15 March 2001.

5. *Improving Service to Claimants*

Throughout our hearings, some witnesses expressed the need for better service. Of particular note, was the desire for HRDC to improve the speed with which EI claims are processed and benefit payments received. According to HRDC's Main Estimates for 2001-02, the Department tries to provide EI payments within 28 days of when an individual's benefit period is to begin. In the vast majority of cases this target is met. However, the Committee is mindful of the fact that some claimants wait much longer than this to receive their first EI payment. The Committee was also told that some HRDC staff could provide a more professional and courteous service and, in this context, the Committee supports HRDC's efforts to implement a more comprehensive quality improvement strategy, particularly in terms of identifying training priorities for staff.

Recommendation 17:

The Committee recommends that HRDC improve its service to Canadians, especially in terms of providing more timely, accurate and client-friendly EI services.

IV. CONCLUSION

Throughout our hearings, the Committee was constantly reminded of the important role that EI plays in the lives of Canadians. For many, this program is a lifeline that helps support their families during intermittent or frequent periods of unemployment. It also helps people adjust to changing labour market conditions by contributing to more durable matches between unemployed workers and available jobs as well as provide opportunities for those who need skills, job experience or help to create their own employment. EI's importance to workers is also strongly rooted, more so today than ever before, in the wage replacement support it provides to workers who are unable to work because they are sick, pregnant or caring for newborn or adoptive children.

We do believe that Canadians want a modern EI program that deals with the realities they face in today's working world. They want a program that deals with the evolution in working time and the distribution of work. They need a program that provides a better balance between work and family and that encourages workplace training and education. They want a program that deals honestly with the money they pay in — and I could have a debate with the Conseil [Conseil du patronat du Québec] on that — and that returns money to workers and the communities when they need it: a true insurance program, we would agree. (Ms. Nancy Riche, Secretary-Treasurer, Canadian Labour Congress)⁴⁵

These are the core functions of Canada's EI system and it is the responsibility of the federal government to ensure that both employers and employees are well served under this system. Over the years, various governments have accepted this responsibility and this is reflected in the numerous changes that have been made to Canada's EI/UI system since its inception. In addition, with any policy instrument, particularly one as important as EI, fine-tuning is necessary and ongoing. This was recently evidenced by the proposals contained in Bill C-2. However, the task of fine-tuning EI is not finished, a message that was clearly registered during our study of Bill C-2. It is the Committee's hope that the recommendations contained in this report contribute to this ongoing process and we thank all of those who shared their views with us regarding future changes to their EI system.*

⁴⁵ HRDP, *Evidence*, Meeting No. 6 (11:30), 1 March 2001.

* The Canadian Alliance wishes to reiterate that many of the report's recommendations are sound and deserve to be implemented through new legislation. But we maintain that there are recommendations with such substantial potential to affect the very foundations of the EI system that complete actuarial and economic modelling must be carried out in full public view before they could possibly be implemented. In addition, the Canadian Alliance continues to believe that the entire employment insurance system requires a more complete study involving submission from all stakeholders. Any such study must include as one of its key witnesses the Chief Actuary of the Employment Insurance Fund.

Recommendation 1:

The Committee recommends that:

- the government consider reducing the qualification requirement for new entrants and re-entrants from its current level of 910 hours to 700 hours. This would establish a qualification requirement based on a 35-hour week that is equal to the 20-week requirement that applied to this group prior to the EI reform.^{*}
- the government consider restructuring the 420 to 700 hours qualification requirement to better reflect the unemployment problems experienced by seasonal workers.^{**}
- the government consider further reducing the qualification requirement for special benefits.^{***}

Recommendation 2:

The Committee recommends that the government consider amending the *Employment Insurance Act* so as to adopt a new definition of a new entrant and re-entrant that excludes individuals who can demonstrate a long attachment to the labour force. The new definition should also exclude those who receive at least one week of sickness benefits in the four-year period preceding the current two-year look-back period.

Recommendation 3:

The Committee recommends that the government consider readjusting Schedule I of the *Employment Insurance Act* so as to provide a maximum benefit entitlement of 50 weeks like that afforded combined maternity/parental benefits. Compared to the existing Schedule 1,

^{*} Although the Bloc Québécois believes that reducing the number of hours from 910 hours to 700 hours is a step in the right direction, it maintains that the concept of "new entrant or re-entrant" should be completely abolished in order to thereby eliminate discrimination in areas of high unemployment.

^{**} The Bloc Québécois believes that a separate category should be created for seasonal workers and that a special 420-hour eligibility threshold should be established for this class of workers.

^{***} The Canadian Alliance feels strongly that a complete review of the financial impact on the EI fund, employers' premiums and employees' premiums must be undertaken before this recommendation can be implemented.

consideration should be given to augmenting benefit entitlement beyond the minimum hourly qualification requirement so as to provide an additional incentive to work for a longer period of time than the minimum number of hours required to qualify for benefits. The new Schedule 1 should provide no more than a maximum increase of five additional weeks of benefits for any given combination of hours of insurable employment and regional unemployment rates. In addition, Schedule 1 should be reconfigured, to the greatest extent possible, to ameliorate the “gapper” problem.

Recommendation 4:

The Committee recommends that Human Resources Development Canada study the feasibility of providing a longer benefit period for older displaced workers who lack the skills to find new employment and for whom an investment in new skills is uneconomic.*

Recommendation 5:

The Committee recommends that:

- the government review and consider the possibility of eliminating the current divisor. We feel that there is an incentive to work extra hours by providing a longer benefit period to those who work beyond the minimum hourly qualification requirement and this incentive would be strengthened if the government were to restructure Schedule 1 of the *Employment Insurance Act* as discussed above.
- the government consider formally legislating the current treatment of “low earning weeks.”

Recommendation 6:

The Committee recommends that the government consider adopting the qualifying period as the new period over which earnings are averaged. Only the highest earning weeks should be included and these earnings should be averaged over a number of weeks equal to the weekly equivalent (based on a 35-hour week) of the applicable minimum hourly qualification requirement.

*

The Canadian Alliance believes that the solution for older displaced workers lies in the area of increased access to training rather than in prolonged benefits. By increasing the benefit period for older workers, the EI system moves further into the realm of being a social program, rather than an insurance system which we believe it should be.

Recommendation 7:

The Committee recommends that the government consider increasing the current earnings threshold for an EI premium refund to \$3,000 as well as consider converting this refund to a yearly basic premium exemption.

Recommendation 8:

In view of the growing incidence of self-employment in the Canadian labour market, the Committee recommends that the government consider developing a framework for extending EI coverage, both in terms of regular and special benefits, to self-employed workers.

Recommendation 9:

The Committee recommends that the government consider extending better EI coverage to workers employed in both paid and self-employment. In the event that the government does not extend coverage to self-employed workers, a premium refund should be provided to those who work in insurable employment but are unable to establish a claim because they are also self-employed.*

Recommendation 10:

The Committee recommends that:

- the government consider making more training funds available to help employers experiencing serious difficulties finding adequately skilled workers to replace those receiving maternity/parental benefits.
- the government consider offering a premium refund to employers as an incentive to provide incremental training to workers. Expenditures on this initiative should not be included in the expenditure limit referred to in section 78 of the *Employment Insurance Act*.
- the government consider amending section 78 of the *Employment Insurance Act* to require that 0.8% of estimated total insurable earnings be allocated each year to Part II Employment Benefits and Support Measures.

*

The Canadian Alliance believes the recommendations pertaining to self-employment require further study. The notion of including the self-employed in the system is sound on its surface, but the structure of how that would fit into the existing system requires careful planning and a full analysis of the financial implications.

- the government consider amending section 58 of the *Employment Insurance Act* to expand access to Part II training and other Employment Benefits and Support Measures by applying a five-year look-back period to all individuals, irrespective of the type of EI benefits received during this period.

Recommendation 11:

The Committee recommends that the two-week waiting period must be eliminated for those engaged in approved training.

Recommendation 12:

We recommend that the Committee be included in the upcoming review of the premium rate-setting process and that this process include^{*}:

- a discussion of the impact of financing EI on premium payers and the economy.
- a discussion of whether or not the government should amend the *Employment Insurance Act* so as to quantify the size of a real EI reserve that would be required to meet the premium rate-setting objectives contained in the current law.
- a discussion of whether or not employer-employee premiums should be equalized.
- a discussion of whether or not employers should receive a premium refund on premiums refunded to workers.
- a discussion of whether or not maximum yearly insurable earnings should be increased to \$41,500 and indexed thereafter.

Recommendation 13:

The Committee recommends that:

- in its review of EI economic regions, the Canada Employment Insurance Commission should, to the greatest extent possible, distinguish between labour markets in a given locality.

*

The Bloc Québécois believes that the following points should also be considered: increasing the mean benefit rate from 55% to 60%, abolishing the waiting period, making the elimination of the intensity rule retroactive to January 1, 1997, and allowing all claimants to take advantage of the 25% allowable earnings exemption.

- the consultations conducted by the Canada Employment Insurance Commission in its review of EI economic regions become more open and transparent.
- any future transitional measures that are adopted re the implementation of EI economic regions be applied so as to provide equal treatment for all claimants, even if it means the retroactive application of transition rules.

Recommendation 14:

The Committee recommends that:

- immediate steps be taken to implement the Auditor General's recommendation that both the CCRA and HRDC update and implement an effective action plan that adequately deals with suspected EI fraud and abuse. In addition, the government should consider amending the *Employment Insurance Act* to make clearer how insurability rulings are to be made and how appeals related to these rulings are to be decided.
- HRDC EI investigators always employ respectful and ethical behaviour while conducting their investigations.
- the government consider amending section 104 of the *Employment Insurance Act* so that anyone who is subpoenaed or who wins their appeal to the Tax Court of Canada be reimbursed by the federal government for such expenses as travel, meals and loss of earnings.
- the government consider revisiting section 30 of the *Employment Insurance Act* so as to impose a less severe penalty, in certain circumstances, on those who leave employment voluntarily and who are unable to establish "just cause".

Recommendation 15:

The Committee recommends that the government amend subsection 5(3) (and if necessary, section 5(2)(i)) of the *Employment Insurance Act* with a view to remove the presumption of guilt if an employer and an employee are related.

Recommendation 16:

The Committee recommends that the government return to the pre-1996 treatment of allocating undeclared earnings to weeks by repealing section 19(3) of the *Employment Insurance Act* and section 15(4) of the *Employment Insurance Regulations*.

Recommendation 17:

The Committee recommends that HRDC improve its service to Canadians, especially in terms of providing more timely, accurate and client-friendly EI services.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Finance	2001/02/21	2
Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division		
Department of Human Resources Development		
Gordon McFee, Director Policy and Legislative Development		
Claire Morris, Deputy Minister		
Jane Stewart, Minister		
Wilma Vreeswijk, Acting Director General Labour Market Policy		
Building and Construction Trades Department	2001/02/22	3
Phil Benson, Assistant to the Director		
Robert Blakely, Canadian Director		
Canadian Chamber of Commerce (The)		
Nancy Hughes Anthony, President and Chief Executive Officer		
Paul Lalonde, Policy Analyst		
Canadian Federation of Independent Business	2001/02/27	4
Catherine Swift, President and Chief Executive Officer		
Garth Whyte, Senior Vice-President, National Affairs		
Canadian Restaurant and Food Services Association		
Joyce Reynolds, Senior Director, Government Affairs		
Donald Webster, Vice-Chair		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Fraser Institute	2001/02/28	5
Fred McMahon, Director, The Social Affairs Centre		
Laval University		
Marc Van Audenrode, Professor of Economics		
“Université du Québec à Montréal”		
Pierre Fortin, Professor of Economics		
University of New Brunswick		
Rick Audas, Professor		
Canadian Labour Congress	2001/03/01	6
Kevin Hayes, Senior Economist		
Nancy Riche, Secretary-Treasurer		
Canadian Manufacturers and Exporters		
Jayson Myers, Senior Vice-President and Chief Economist		
“Confédération des syndicats nationaux”		
Réjeanne Choinière, Lawyer		
Roger Valois, Vice-President		
“Conseil du patronat du Québec”		
Jacques Garon, Director, Research and Economy		
Gilles Taillon, President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
“Conseil Conjoint de la FTQ • Construction et du CPQMC” Jocelyn Dupuis, Co-Director General Richard Goyette, Assistant Director General	2001/03/13	7
“Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)” Michel Matte, Union advisor René Roy, General Secretary		
New Brunswick Federation of Labour Maurice Clavette, Secretary-Treasurer Blair Doucet, President		
Newfoundland and Labrador Federation of Labour Elaine Price, President Ron Smith, First Vice-President		
Prince Edward Island Federation of Labour Felix MacDonald, Treasurer		
“Association des travailleurs et travailleuses d’usine — produits marins” Jeannine Paulin, President	2201/03/13	8

Associations and Individuals	Date	Meeting
Cultural Human Resources Council Jean-Philippe Tabet, Executive Director	2001/03/13	8
Family Business Network Irène Marais, President		
Snow Crab Industry Solidarity Fund Gastien Godin, Representative		
Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada Wayne Budgell, Rank and File Executive Board Member and President of Local 60-N from Newfoundland Brian Payne, President	2001/03/14	9
Fish, Food and Allied Workers Union Reg Anstey, Secretary-Treasurer		
United Fishermen and Allied Workers Union — West Coast Bruce Loggan, Director of Benefit Funds John Radosavic, President		
United Steelworkers of America Gary White, Union Representative		
Canadian Conference of the Arts Philippa Borgal, Associate Director	2001/03/14	10
Canadian Union of Public Employees Joe Courtney, Senior Research Officer Margot Young, Senior Officer, Equality Branch		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Maritime Fishermen's Union	2001/03/14	10
Michael Beliveau, Executive Secretary		
Ron Cormier, President		
Sheet Metal Workers' International Association		
Robert Brown, Director of Canadian Affairs		
"Centrale des syndicats démocratiques"	2001/03/15	11
Jean-Guy Ouellet, Lawyer		
François Vaudreuil, President		
"Coalition chômage, section Manicouagan"		
Alain Jalbert, Regional Counsellor		
"Comité de concertation régionale de l'assurance-emploi (Baie-Comeau, Rivière-St-François)"		
Michel Bérubé, Spokesman		
Valois Pelletier, Spokesman		
"Le Front commun pour la justice sociale Section de la Péninsule acadienne"		
John Gagnon, Co-President		
"Le Syndicat National des Employés(es) de l'Aluminium d'Arvida"		
Jean-Marc Crevier, Representative		
Gilles Grenier, Lawyer		
Roger Martineau, Representative		

Associations and Individuals	Date	Meeting
“Mouvement Action-Chômage de Trois-Rivières” Luc Bourassa, Vice-President Yves St-Pierre, Coordinator	2001/03/15	11
Nova Scotia Federation of Labour Rick Clarke, President		
“Comité de chômeurs du Saguenay—Lac-St-Jean” Bruno Lévesque, President Lyne Poirier, Consultant	2001/03/15	12
“Mouvement Action-Chômage du Lac St-Jean” Alain Bilodeau, Coordinator for le “Centre populaire de Roberval” Karine Lapré, Community Advocate Social Rights Committee		
Assembly of First Nations Madeleine Buckell, Advisor, Employment Insurance Ghislain Picard, Member of the Executive of the Assembly of First Nations of Canada and Regional Chief of the Assembly of First Nations of Quebec and Labrador	2001/03/20	13
“Association des municipalités francophones du Nouveau-Brunswick” Léopold Chiasson, Director General Réginald Paulin, Vice-President		
“Coalition sur l’assurance-emploi du Bas-Saint-Laurent” Normand Gagnon, Spokesman Alain Lagacé, Spokesman		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Greater Summerside Chamber of Commerce	2001/03/20	13
Jeannette Arsenault, President		
John MacDonald, Manager		
“Regroupement pour une caisse d’assurance parentale québécoise”		
Claudette Carbonneau, Vice-President		
“Coalition Gaspésie/Les Îles, Matapédia, Matane”	2001/03/20	14
Gaétan Cousineau, Coordinator		
Aline Smith, President		
“Exclus de l’été 2000”		
Yvan Lebrun, Spokesman		
Rodrigue Vaillancourt, Spokesman		
“LASTUSE du Saguenay”		
Judith Fugère, Coordinator		
“Regroupement des sans-emploi de l’Abitibi-Timiscamingue”		
Vital Gilbert, Advisor, Social Law		
“Conseil économique du Nouveau-Brunswick”	2001/03/21	15
Ronald Drisdelle, General Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Office of the Auditor General of Canada	2001/03/21	15
Nancy Cheng, Principal		
L. Denis Desautels, Auditor General of Canada		
John Hodgins, Principal		
Anne-Marie Smith, Senior Counsel		
University of Alberta		
Alice Nakamura, Professor		
Department of Finance	2001/03/21	16
Réal Bouchard, Director, Social Policy		
Department of Human Resources Development		
Sonia L'Heureux, Director, Employment Insurance Analysis		
Luc Leduc, Counsel, Legal Services		
Gordon McFee, Director, Policy and Legislative Development		
Wilma Vreeswijk, Acting Director General, Labour Market Policy		
Department of Finance	2001/04/24	19
Réal Bouchard, Director, Social Policy		
Department of Human Resources Development Canada		
Gordon McFee, Director, Policy and Legislative Development		
Wilma Vreeswijk, Acting Director General, Labour Market Policy		

APPENDIX B

LIST OF BRIEFS

Assembly of First Nations

"Association des municipalités francophones du Nouveau-Brunswick"

"Association des travailleurs et travailleuses d'usine — produits marins"

Building and Construction Trades Department

Business Council of British Columbia

Canadian Chamber of Commerce (The)

Canadian Conference of the Arts

Canadian Construction Association

Canadian Federation of Independent Business

Canadian Labour Congress

Canadian Manufacturers and Exporters

Canadian Restaurant and Food Services Association

Canadian Union of Public Employees

"Centrale des syndicats démocratiques"

"Centrale des syndicats du Québec"

"Chambre de commerce du Lac St-Jean"

"Coalition chômage, section Manicouagan"

"Coalition Gaspésie/Les Îles, Matapédia, Matane"

"Coalition sur l'assurance-emploi du Bas-Saint-Laurent"

"Comité de chômeurs du Saguenay-Lac-St-Jean"

"Comité de concertation régionale de l'assurance-emploi
(Baie-Comeau, Rivière-St-François) "

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada

"Confédération des syndicats nationaux"

"Conseil Conjoint de la FTQ — Construction et du CPQMC"

"Conseil du patronat du Québec"

"Conseil économique du Nouveau-Brunswick"

Cultural Human Resources Council

"Exclus de l'été 2000"

Family Business Network

"Fédération des femmes du Québec"

"Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) "

Fish, Food and Allied Workers Union

Greater Summerside Chamber of Commerce

"LASTUSE du Saguenay"

"Le Front commun pour la justice sociale Section de la Péninsule acadienne"

"Le Syndicat National des Employés(es) de l'Aluminium d'Arvida"

Moncton and District Labour Council

"Mouvement Action-Chômage de Trois-Rivières"

"Mouvement Action-Chômage du Lac St-Jean"

"Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois)"

"Mouvement des chômeurs et chômeuses de l'Estrie"

New Brunswick Federation of Labour

Newfoundland and Labrador Federation of Labour

Nova Scotia Federation of Labour

Prince Edward Island Federation of Labour

"Regroupement des sans-emploi de l'Abitibi-Timiscamingue"

"Regroupement pour une caisse d'assurance parentale Québécoise"

Sheet Metal Workers' International Association

Snow Crab Industry Solidarity Fund

Tristat Resources

United Fishermen and Allied Worker's Union ☐ CAW

United Steelworkers of America

As Individuals

Rick Audas, University of New Brunswick

Pierre Fortin, "Université du Québec à Montréal"

Fred McMahon, Fraser Institute

Alice Nakamura, University of Alberta

Kathy Pelletier

Joseph Polito

Jean-Marie Rondeau

Marc Van Audenrode, Laval University

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to the report within one hundred and fifty (150) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (*Meetings Nos. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 24 and 26 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Peter Adams, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, May 17, 2001
(Meeting No. 26)

The Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities met in camera at 9:07 a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Peter Adams, presiding.

Members of the Committee present: Peter Adams, Jeannot Castonguay, Paul Crête, Raymonde Folco, Judi Longfield, Joe McGuire and Carol Skelton.

Acting Members present: Paul Macklin for Alan Tonks, Mark EyKing for Georges Farrah, Yvon Godin for Libby Davies and at 10:03 a.m. David Pratt for Diane St-Jacques.

In attendance: From the Library of Parliament: Kevin Kerr, Julie Mackenzie and Bill Young, research officers.

The Committee resumed consideration of its draft report on Employment Insurance.

It was agreed, — That the draft report (as amended) on Employment Insurance be adopted as the third report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

It was agreed, — That, subject to the Chair's approval, the opposition parties submit by noon Tuesday, May 23, 2001 footnotes on a few crucial points related to the matters covered in the Committee's report.

It was agreed, — That the Clerk be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair be authorized to table the report to the House.

It was agreed, — That the Committee print 250 copies of its third report in a tumble bilingual format.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to the report within one hundred and fifty (150) days.

It was agreed, — That a press release be prepared and sent immediately upon tabling of the report in the House.

It was agreed, — That a press conference be arranged immediately following tabling of the report in the House.

At 11:16 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Belisle
Clerk of the Committee

format bilingue tête-bêche.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard cent cinquante (150) jours après son dépôt.

Il est convenu, — Qu'un communiqué de presse soit préparé et envoyé suivant le dépôt du rapport en Chambre.

Il est convenu, — Qu'une conférence de presse soit organisée immédiatement après le dépôt du rapport en Chambre.

À 11 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Danielle Belisle

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 17 mai 2001
(Séance n° 26)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 07, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Peter Adams (*président*).

Membres du Comité présents : Peter Adams, Jeannot Castonguay, Paul Crête, Raymonde Folco, Judi Longfield, Joe McGuire et Carol Skelton.

Membres substitués présents : Paul Macklin pour Alan Tonks, Mark Eysking pour Georges Farrah, Yvon Godin pour Libby Davies et à 10 h 03, David Pratt pour Diane St-Jacques.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Kevin Kerr, Julie Mackenzie et Bill Young, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'examen de son ébauche de rapport sur l'assurance-emploi.

Il est convenu, — Que le Comité adopte l'ébauche du rapport sur l'assurance-emploi, (dans sa forme modifiée) comme étant le troisième rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que, sous réserve de l'approbation du président, les partis d'opposition soumettent, avant le mardi 23 mai 2001 à midi, des notes de bas de page sur quelques points cruciaux concernant les sujets traités dans le rapport du Comité.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires pour corriger des erreurs de frappe et de style, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 250 copies de son troisième rapport en

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (réunions nos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 24, et 26 comprenant le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Peter Adams, député

« Newfoundland and Labrador Federation of Labour »

« Prince Edward Island Federation of Labour »

Regroupement des sans-emploi de l'Abitibi-Timiscamingue

Regroupement pour une caisse d'assurance parentale québécoise

Réseau des entreprises familiales

« Tristat Resources »

« United Fishermen and Allied Worker's Union — CAW »

À titre personnel

Rick Audas, Université du Nouveau-Brunswick

Pierre Fortin, Université du Québec à Montréal

Fred McMahon, Institute Fraser

Alice Nakamura, Université de l'Alberta

Kathy Pelletier

Joseph Polito

Jean-Marie Rondeau

Marc Van Audenrode, Université Laval

Conseil des Ressources Humaines du Secteur Culturel

Conseil du patronat du Québec

Conseil économique du Nouveau-Brunswick

Département des métiers de la construction

Exclus de l'été 2000

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Fédération des femmes du Québec

Fédération des travailleuses et travailleuses du Nouveau-Brunswick

Fédération des travailleuses et travailleuses du Québec (FTQ)

Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse

« Fish, Food and Allied Workers Union »

La Chambre de commerce du Canada

LASTUSE du Saguenay

Le Fonds de solidarité de l'industrie du crabe des neiges

Le Front commun pour la justice sociale Section de la Péninsule acadienne

Le Syndicat canadien de la fonction publique

Le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier

Le Syndicat National des Employés(es) de l'Aluminium d'Arvida

Manufacturiers et exportateurs du Canada

Métallurgistes unis d'Amérique

« Moncton and District Labour Council »

Mouvement Action-Chômage de Trois-Rivières

Mouvement Action-Chômage du Lac St-Jean

Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois)

Mouvement des chômeurs et chômeuses de l'Estrie

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Assemblée des Premières Nations

Association canadienne de la construction

Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires

Association des municipalités francophones du Nouveau-Brunswick

Association des travailleurs et travailleuses d'usine — produits marins

Association Internationale des Travailleurs de Métal en Feuille

« Business Council of British Columbia »

Centrale des syndicats démocratiques

Centrale des syndicats du Québec

Chambre de commerce du Grand-Summerside

Chambre de commerce du Lac St-Jean

Coalition chômage, section Manicouagan

Coalition Gaspésie/Les Îles, Matapédia, Matane

Coalition sur l'assurance-emploi du Bas-Saint-Laurent

Comité de chômeurs du Saguenay-Lac-St-Jean

Comité de concertation régionale de l'assurance-emploi (Baie-Comeau, Rivière-St-François)

Confédération des syndicats nationaux

Conférence canadienne des arts

Congrès du travail du Canada

Conseil Conjoint de la FTQ — Construction et du CPQMC

Organismes et particuliers	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

15

2001/03/21

Université de l'Alberta

Alice Nakamura, professeur

16

2001/03/21

Ministère des Finances

Réal Bouchard, directeur, Politique sociale

Ministère du Développement des ressources humaines

Sonia L'Heureux, directrice, Direction de la politique de l'assurance emploi

Luc Leduc, avocat, Services juridiques

Gordon McFee, directeur, Développement des politiques et législation

Wilma Vreesswijk, directrice générale interimaire, Politiques du marché du travail

Ministère des Finances

19

2001/04/24

Réal Bouchard, directeur, Politique sociale

Ministère du développement des ressources humaines

Gordon McFee, directeur, Développement des politiques et législation

Wilma Vreesswijk, directrice générale interimaire, Politiques du marché du travail

Organismes et particuliers	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Coalition sur l'assurance-emploi du Bas-Saint-Laurent	2001/03/20	13
Normand Gagnon, porte-parole		
Alain Lagacé, porte-parole		
Regroupement pour une caisse d'assurance parentale québécoise		
Claudette Carboneau, vice-présidente		
Coalition Gaspésie/Les Îles, Matapédia, Matane	2001/03/20	14
Gaëtan Cousineau, coordonnateur		
Aline Smith, présidente		
Exclus de l'été 2000		
Yvan Lebrun, porte-parole		
Rodrigue Vaillancourt, porte-parole		
LASTUSE du Saguenay		
Judith Fugère, coordonatrice		
Regroupement des sans-emploi de l'Abitibi-Timiscamingue		
Vital Gilbert, conseiller en loi sociale		
Bureau du vérificateur général du Canada	2001/03/21	15
Nancy Cheng, directrice principale		
L. Denis Desautels, vérificateur général du Canada		
John Hodgins, directeur principal		
Anne-Marie Smith, avocate-conseil		
Conseil économique du Nouveau-Brunswick		
Ronald Drisdelle, directeur général		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Mouvement Action-Chômage de Trois-Rivières 2001/03/15 11

Luc Bourassa, vice-président

Yves St-Pierre, coordonnateur

Comité de chômeurs du Saguenay—Lac-St-Jean 2001/03/15 12

Bruno Lèvesque, président

Lyne Poirier, consultante

Mouvement Action-Chômage du Lac St-Jean

Alain Bilodeau, coordonnateur du Centre populaire de

Roberval

Karine Lapré, intervenante communautaire au comité des

droits sociaux

Assemblée des Premières Nations 2001/03/20 13

Madelineine Buckell, conseillère, assurance-emploi

Ghislain Picard, membre de l'exécutif de l'Assemblée des

Premières Nations du Canada et chef régional de

l'Assemblée des Premières Nations du Québec et

Labrador

Association des municipalités francophones du
Nouveau-Brunswick

Léopold Chiasson, directeur général

Réginald Paulin, vice-président

Chambre de commerce du Grand-Summerside

Jeannette Arsenault, présidente

John MacDonald, directeur

Organismes et particuliers	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Union des pêcheurs des Maritimes

Michael Beliveau, secrétaire exécutif
 Ron Cormier, président

Centrale des syndicats démocratiques

Jean-Guy Ouellet, avocat

François Vaudreuil, président

Coalition chômage, section Manicouagan

Alain Jalbert, conseiller régional

**Comité de concertation régionale de l'assurance-emploi
 (Baie-Comeau, Rivière-St-François)**

Michel Bérubé, porte-parole

Valois Pellerier, porte-parole

Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse

Rick Clarke, président

**Le Front commun pour la justice sociale Section de la
 Péninsule acadienne**

John Gagnon, coprésident

**Le Syndicat National des Employés(es) de l'Aluminium
 d'Arvida**

Jean-Marc Crevier, représentant

Gilles Grenier, avocat

Roger Martineau, représentant

Organismes et particuliers	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Réseau des entreprises familiales 2001/03/13 8

Irène Marais, présidente

« Fish, Food and Allied Workers Union » 2001/03/14 9

Reg Anstey, secrétaire-trésorier

Métallurgistes unis d'Amérique

Gary White, représentant syndical

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier

Wayne Budgell, membre de la base du Conseil exécutif et président de la section locale 60-N à Terre-Neuve
Brian Payne, président

« United Fishermen and Allied Workers Union — West Coast »

Bruce Logan, directeur de fonds et des avantages sociaux

John Radosavic, président

Association Internationale des Travailleurs de Métal en Feuille 2001/03/14 10

Robert Brown, directeur des affaires canadiennes

Conférence canadienne des arts

Philippa Borgal, directrice associée

Syndicat canadien de la fonction publique

Joe Courtney, agent senior de recherche

Margot Young, agente principale, Services de l'égalité

Organismes et particuliers	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Conseil Conjoint de la FTQ — Construction et du CPQMC
2001/03/13
7

Jocelyn Dupuis, codirecteur général

Richard Goyette, directeur général adjoint

Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick

Maurice Clavette, secrétaire-trésorier

Blair Doucet, président

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

Michel Matte, conseiller syndical

René Roy, secrétaire général

« Newfoundland and Labrador Federation of Labour »

Elaine Price, présidente

Ron Smith, premier vice-président

« Prince Edward Island Federation of Labour »

Felix MacDonald, trésorier

Association des travailleurs et travailleuses d'usine — produits marins

Jeanne Paulin, présidente

Conseil des Ressources Humaines du Secteur Culturel

Jean-Philippe Tabet, directeur général

Le Fonds de solidarité de l'industrie du crabe des neiges

Gastien Godin, représentant

Organismes et particuliers	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	2001/02/27	4
Catherine Swift, présidente et directrice générale		
Garth Whyte, premier vice-président, Affaires nationales		

Institut Fraser	2001/02/28	5
Fred McMahon, directeur, « The Social Affairs Centre »		

Université du Nouveau-Brunswick
Rick Audas, professeur

Université du Québec à Montréal
Pierre Fortin, professeur en économie

Université Laval
Marc Van Audenrode, professeur en économie

Confédération des syndicats nationaux	2001/03/01	6
Réjeanne Choinière, avocate		
Roger Valois, vice-président		

Congrès du travail du Canada

Kevin Hayes, économiste principal
Nancy Riche, secrétaire-trésorier

Conseil du patronat du Québec
Jacques Garon, directeur, recherche et économie

Gilles Taillon, président

Manufacturières et exportateurs du Canada
Jayson Myers, premier vice-président et économiste en chef

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère des Finances Peter DeVries, directeur Division de la politique fiscale	2001/02/21	2
Ministère du Développement des ressources humaines Gordon McFee, directeur Développement des politiques et législation Claire Morris, sous-ministre Jane Stewart, ministre Wilma Vreeswijk, directrice générale intermédiaire Politiques du marché du travail	2001/02/22	3
Département des métiers de la construction Phil Benson, adjoint du directeur Robert Blakely, directeur canadien		
La Chambre de commerce du Canada Nancy Hughes Anthony, présidente et chef de la direction Paul Lalonde, analyste des politiques	2001/02/27	4
Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires Joyce Reynolds, directrice principale, Affaires gouvernementales Donald Webster, vice-président		

Recommandation 16 :

Le Comité recommande au gouvernement de revenir à la méthode d'attribution de la rémunération par semaines en vigueur avant 1996 en abrogeant le paragraphe 19(3) de la Loi sur l'assurance-emploi et le paragraphe 15(4) du Règlement sur l'assurance-emploi.

Recommandation 17 :

Le Comité recommande que DRHC améliore ses services à la population, et notamment qu'il fournisse des services plus rapides, plus appropriés et plus courtois à la clientèle de l'AE.

- les mesures transitoires de délimitation des régions économiques de l'AE se prennent désormais de manière à mettre tous les demandeurs sur un pied d'égalité, qu'il s'agisse de règles de transition soient appliquées de manière rétroactive.

Recommandation 14 :

Le Comité recommande que :

- des mesures immédiates soient prises pour donner suite à la recommandation du vérificateur général que l'ADRC et DRHC actualisent et mettent en œuvre un plan d'action efficace pour empêcher les abus et les fraudes éventuelles en matière d'AE. En outre, le gouvernement devrait envisager de modifier la Loi sur l'assurance-emploi de manière à préciser la façon dont doivent être prises les décisions sur l'assurabilité et résoudre les appels dont elles font l'objet.

- les enquêteurs de DRHC se conduisent toujours de manière respectueuse et honnête lors de leurs enquêtes.
- le gouvernement envisage de modifier l'article 104 de la Loi sur l'assurance-emploi afin qu'une personne assignée à comparaître ou qui gagne son appel devant la Cour canadienne de l'impôt soit défrayée par le gouvernement fédéral de ses frais de déplacement, ses repas et son manque à gagner.

- le gouvernement envisage de revoir l'article 30 de la Loi sur l'assurance-emploi afin d'imposer une sanction moins sévère, dans certaines circonstances, à ceux qui quittent volontairement leur emploi et qui ne sont pas en mesure d'établir une justification.

Recommandation 15 :

Le Comité recommande au gouvernement de modifier le paragraphe 5(3) (et, au besoin, l'alinéa 5(2)) de la Loi sur l'assurance-emploi afin de supprimer la présomption de culpabilité en cas de lien de dépendance entre l'employeur et l'employé.

Recommandation 12 :

Nous recommandons que le Comité participe au prochain examen du processus de fixation du taux de cotisation et que le processus comprenne également :

- un examen de l'impact du financement de l'AE sur les cotisants et l'économie;

- un examen de l'opportunité ou non pour le gouvernement de modifier la Loi sur l'assurance-emploi de manière à déterminer la taille que devrait avoir une réserve réelle de l'AE pour atteindre les objectifs de fixation du taux de cotisation fixés par la Loi;

- un examen de l'opportunité ou non d'égaliser les cotisations de l'employeur et des employés;

- un examen de l'opportunité ou non d'accorder à l'employeur un remboursement de cotisations sur les cotisations remboursées à l'employé;

- un examen de l'opportunité ou non de porter le plafond de la rémunération annuelle assurable à 41 500 \$ et de l'indexer par la suite.

Recommandation 13 :

Le Comité recommande que :

- dans son examen des régions économiques de l'AE, la Commission de l'assurance-emploi du Canada distingue dans toute la mesure du possible entre les marchés du travail à l'intérieur d'une zone donnée.

- les consultations menées par la CAEC dans le cadre de son examen des régions économiques de l'AE soient plus ouvertes et transparentes.

Le Bloc Québécois croit que l'étude des points suivants devrait être effectuée : porter de 55 à 60% le taux moyen des prestations, l'abolition du délai de carence, la rétroaction de l'abolition de la règle d'intensité au 1^{er} janvier 1997 et que soit permis à tous les demandeurs de se prévaloir de l'exemption de 25 % des gains admissibles.

Recommandation 10 :

Le Comité recommande que :

- le gouvernement envisage d'accroître les fonds destinés à la formation afin d'aider les employeurs qui ont de sérieuses difficultés à trouver des travailleurs suffisamment compétents pour remplacer ceux qui reçoivent des prestations de maternité/parentales.

- le gouvernement envisage d'offrir un remboursement de cotisations aux employeurs pour les encourager à offrir des occasions de perfectionnement aux travailleurs. Les dépenses liées à cette initiative ne devraient pas être comprises dans la limite de dépenses fixée par l'article 78 de la Loi sur l'assurance-emploi.

- le gouvernement envisage de modifier l'article 78 de la Loi sur l'assurance-emploi qui exige que 0,8 % du montant estimé être la rémunération assurable totale soit alloué chaque année aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien de la partie II.

- le gouvernement envisage de modifier l'article 58 de la Loi sur l'assurance-emploi afin d'étendre l'accès à la formation aux termes de la partie II et aux autres prestations d'emploi et mesures de soutien grâce à l'application générale d'une période de rétroactivité de cinq ans, sans égard au type de prestations d'AE reçues au cours de cette période.

Recommandation 11 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour ceux qui participent à une formation approuvée.

Recommandation 6 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'adopter la période de référence comme période servant à l'établissement de la moyenne des rémunérations. Il faudrait que seules les semaines de rémunération élevée soient prises en compte et que la moyenne des rémunérations soit établie d'après un nombre de semaines équivalent (selon une semaine de 35 heures) au nombre minimal d'heures applicable pour se qualifier.

Recommandation 7 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'augmenter l'actuel seuil de revenu donnant droit au remboursement des cotisations d'AE à 3 000 \$ et de transformer ce remboursement en une exemption de base annuelle.

Recommandation 8 :

Étant donné l'incidence grandissante du travail indépendant sur le marché du travail au Canada, le Comité recommande que le gouvernement envisage la création d'un cadre pour étendre l'application du régime d'AE, tant pour les prestations ordinaires que spéciales, aux travailleurs indépendants.

Recommandation 9 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'élargir l'application du régime d'AE aux travailleurs qui cumulent travail indépendant et emploi rémunéré. Si le gouvernement décide de ne pas le faire, un remboursement des cotisations devrait être accordé à ceux qui ont un emploi assurable mais qui ne peuvent pas présenter de demande de prestations en raison de leur statut de travailleurs indépendants .

L'Alliance canadienne estime que les recommandations concernant le travail autonome demandent une étude plus approfondie. D'emblée, l'idée de faire participer les travailleurs indépendants au système semble bonne, mais l'intégration des nouvelles modalités dans la structure existante requiert une planification soignée et une analyse complète des implications financières.

L'Alliance canadienne estime que la solution pour les travailleurs plus âgés déplacés se trouve du côté d'un accès accru à la formation plutôt que dans la prolongation des prestations. En augmentant la durée des prestations pour les travailleurs plus âgés, le système d'AE s'apparenterait davantage à un programme social qu'à un régime d'assurance, ce qu'il devrait être selon nous.

- le gouvernement envisage d'inscrire dans la loi la façon dont les « semaines de faible rémunération » sont traitées actuellement.

- le gouvernement revoie la possibilité de supprimer le dénominateur. Nous estimons que le fait d'accorder des prestations pendant une période plus longue aux personnes qui dépassent les conditions minimales horaires d'admissibilité constitue une incitation à travailler plus longtemps. Et cette incitation serait renforcée si le gouvernement restructurait l'Annexe I de la Loi sur l'assurance-emploi, comme il est expliqué plus haut.

Le Comité recommande que :

Recommandation 5 :

Le Comité recommande que Développement des ressources humaines Canada étudie la possibilité d'accorder des périodes de prestations plus longues aux travailleurs âgés mis à pied qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour trouver un nouvel emploi et pour lesquels il ne s'avère pas rentable d'investir dans l'acquisition de nouvelles compétences.

Recommandation 4 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage de rajuster l'Annexe I de la Loi sur l'assurance-emploi de manière à assurer une durée d'admissibilité maximale aux prestations de 50 semaines, comme c'est le cas pour les prestations de maternité/parentales combinées. Par rapport à l'Annexe I, on devrait envisager d'augmenter les prestations au-delà du seuil horaire minimal d'admissibilité afin d'inciter les gens à travailler pour une période plus longue que les heures minimales donnant droit aux prestations. L'augmentation maximale prévue par la nouvelle Annexe I devrait être de cinq semaines de prestations quelle que soit la combinaison d'heures d'emploi assurable et de taux de chômage régionaux. De plus, l'Annexe I devrait aussi être rajustée de façon à atténuer le problème du « trou noir ».

Recommandation 3 :

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Le Comité recommande que :

- le gouvernement envisage de réduire le seuil d'admissibilité des entrants et des rentants, en le ramenant de 910 à 700 heures. En fondant le calcul sur une semaine de 35 heures, cette exigence serait équivalente à la règle des 20 semaines qui s'appliquait à ce groupe avant la réforme de l'AE.

- le gouvernement envisage de rajuster l'exigence d'admissibilité qui est actuellement de 420 à 700 heures pour mieux tenir compte des problèmes de chômage des travailleurs saisonniers.

- le gouvernement envisage de réduire davantage l'exigence d'admissibilité aux prestations spéciales.

Recommandation 2 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage de modifier la Loi sur l'assurance-emploi de manière à y prévoir une définition de l'entrant ou du rentant qui exclue les personnes pouvant prouver une longue participation au marché du travail. Cette nouvelle définition devrait exclure aussi celles qui ont touché au moins une semaine de prestations de maladie au cours des quatre ans précédant l'actuelle période de rétroactivité de deux ans.

* Bien que le Bloc Québécois considère que cette réduction de 910 à 700 heures est un pas dans la bonne direction, il croit que la notion « de personne qui devient ou redevenait membre de la population active » doit être complètement abolie, afin d'éliminer aussi la discrimination pour les régions à haut taux de chômage.

** Le Bloc Québécois croit qu'un statut particulier devrait être créé pour les travailleurs saisonniers et qu'un seuil unique d'admissibilité de 420 heures devrait être établi pour cette catégorie de travailleurs.

*** L'Alliance canadienne croit fermement qu'un examen complet des conséquences financières pour le fonds de l'AE, pour les cotisations des employeurs et pour les cotisations des employés doit être effectuée avant que cette recommandation puisse être appliquée.

Dans le cadre de ses audiences, le Comité s'est fait constamment rappeler le rôle important que joue l'AE dans la vie des Canadiens. Pour beaucoup, c'est un programme vital qui aide leur famille pendant des périodes intermittentes ou fréquentes de chômage. Il aide aussi les gens à s'adapter à l'évolution des conditions du marché du travail en contribuant à mieux arrimer les chômeurs aux emplois disponibles et offre des occasions à ceux qui ont besoin de compétences, d'expérience ou d'aide pour créer leur propre emploi. L'AE revêt aussi une grande importance, aujourd'hui plus que jamais, comme moyen de remplacement du salaire pour les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler parce qu'elles sont malades ou enceintes ou qu'elles s'occupent d'enfants nouveau-nés ou adoptés.

Nous sommes convaincus que les Canadiens et les Canadiennes veulent un régime d'assurance-emploi moderne qui témoigne des réalités du monde du travail actuel. Ils veulent un régime qui permet de tenir compte de l'évolution du temps de travail et de la distribution du travail. Ils veulent un régime qui établisse un meilleur équilibre entre les responsabilités du travail et de la famille. Ils veulent un régime qui encourage la formation et l'éducation en milieu de travail. Ils veulent un régime qui utilise honnêtement les fonds qu'ils y investissent et qui remet de l'argent aux travailleurs et travailleuses et à leurs communautés quand ils en ont besoin. C'est là ce que nous appelons un vrai programme d'assurance. (Mme Nancy Riche, secrétaire-trésorière, Congrès du travail du Canada)⁴⁵

Ce sont là les fonctions fondamentales du régime d'assurance-emploi du Canada et il incombe au gouvernement fédéral de veiller à ce qu'il serve convenablement les employeurs comme les employés. Au fil des ans, les gouvernements successifs ont assumé cette responsabilité, ce dont témoignent les nombreux changements qu'ils ont apportés au régime d'AC/AE depuis sa création. Par ailleurs, n'importe quel outil d'intervention, surtout quand c'en est un aussi important que l'AE, doit être constamment mis au point comme il l'est au moyen des dispositions du projet de loi C-2. Cependant, le message que nous avons clairement entendu dans le cadre de notre étude du projet de loi, c'est que ce travail de mise au point n'est pas terminé. Le Comité espère que les recommandations contenues dans ce rapport contribueront à ce processus permanent et nous remercions tous ceux qui nous ont communiqué leurs vues sur les modifications qui seront apportées à leur régime d'AE.

45 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 6 (11 h 30), 1^{er} mars 2001.

L'Alliance canadienne souhaite réitérer que plusieurs recommandations du rapport sont bonnes et méritent d'être transposées dans des dispositions législatives. Mais nous maintenons qu'il contient des recommandations qui risquent tellement d'ébranler les fondements mêmes du système d'AE, qu'il faut les soumettre à une modélisation actuarielle et économique complète, dans la transparence la plus totale, avant qu'elles puissent être appliquées. En outre, l'Alliance canadienne continue de penser que tout le système d'assurance-emploi doit faire l'objet d'une étude plus complète, à laquelle participeraient toutes les parties prenantes. Une telle étude devrait faire appel, parmi ses témoins principaux, à l'actuaire en chef du Fonds de l'assurance-emploi.

attendent beaucoup plus longtemps avant de recevoir leur premier versement. On a dit au Comité que le Ministère pouvait fournir un service plus professionnel et plus court et, à cet égard, le Comité appuie les efforts de DRHC de mettre en place une stratégie plus globale pour l'amélioration de la qualité, en particulier pour ce qui est d'établir les priorités de formation du personnel.

Recommandation 17 :

Le Comité recommande que DRHC améliore ses services à la population, et notamment qu'il fournisse des services plus rapides, plus appropriés et plus courts à la clientèle de l'AE.

4. **Traitement de la rémunération non déclarée**

La réforme de 1996 a modifié la façon de déduire des prestations la rémunération non déclarée. La rémunération non déclarée devait désormais être assignée à une « période d'emploi » plutôt qu'à des semaines civiles. Il pouvait en résulter un versement excédentaire de prestations à l'égard d'une semaine de licenciement où le demandeur n'avait ni travaillé ni été payé. Comme cette façon de procéder a finalement été jugée injuste, on a modifié le *Règlement sur l'assurance-emploi* en décembre 1999 afin de redéfinir la période d'emploi. Au sens de la nouvelle définition, une période d'emploi ne peut pas englober de semaines de licenciement. Il n'empêche que cette façon de procéder irrite de nombreux demandeurs comme en fait foi le mécontentement de plusieurs témoins à l'égard de la méthode de répartition de la rémunération sur la période d'emploi par opposition à la méthode préférée d'attribution de la rémunération à des semaines civiles en vigueur avant la réforme de 1996.

Recommandation 16 :

Le Comité recommande au gouvernement de revenir à la méthode d'attribution de la rémunération par semaines en vigueur avant 1996 en abrogeant le paragraphe 19(3) de la Loi sur l'assurance-emploi et le paragraphe 15(4) du *Règlement sur l'assurance-emploi*.

5. **Amélioration des services aux prestataires**

Au cours de nos audiences, divers témoins ont parlé du besoin d'un meilleur service. Il est à noter que DRHC a exprimé son intention d'accélérer le traitement des demandes et l'octroi des prestations. Selon son budget des dépenses pour 2001-2002, le Ministère se donne un délai de 28 jours pour le versement des prestations à partir du début de la période des prestations du demandeur. Dans la vaste majorité des cas, cet objectif est respecté. Mais le Comité est préoccupé par le fait que certains prestataires

La loi mentionne que les personnes avec un lien de dépendance doivent le déclarer lors d'une demande de prestations. [...] Chaque cas a le fardeau de la preuve. Dans son dossier, la personne doit dire qu'elle travaille et qu'elle est une salariée dans l'entreprise familiale. Ce qu'il y a de pire encore, c'est que tous les agents locaux ont obtenu un pouvoir discrétionnaire, ce qui veut dire que la décision qu'ils prennent ne peut quasiment pas être renversée, même par la Cour suprême. Cela a été déclaré officiellement. [...] Notre recherche nous permet de conclure qu'il aurait fallu s'attarder non seulement à l'identification des liens qui sont déterminants quant à l'exclusion, mais aussi considérer les éléments qui permettent de conclure à l'assurabilité de l'emploi, malgré le lien de dépendance. (Mme Irène Marais, présidente, Réseau des entreprises familiales⁴²)

Le paragraphe 5(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* n'a pas été modifié dans le cadre de la réforme de 1996, mais il continue de poser un problème à certains travailleurs. Le fardeau de la preuve incombe toujours aux employés de l'entreprise familiale et la *Loi* elle-même est libellée de manière à suggérer que les travailleurs ayant un lien de dépendance avec l'employeur sont coupables jusqu'à preuve du contraire. La plupart des membres du Comité comprennent qu'il importe de décourager les relations frauduleuses employeur-employé. Cependant, la façon de déterminer la validité des relations employeur-employé où il y a un lien de dépendance semble susceptible d'amélioration, à commencer par le ton de la loi elle-même.

En Gaspésie et dans les îles, ça fait déjà 12 ans que je plaide devant toutes les instances, jusqu'à la Cour canadienne de l'impôt, où j'ai eu longtemps l'occasion d'aller. C'est évident qu'il y a du harcèlement contre les personnes qui travaillent pour quelqu'un avec qui ils ont un lien de dépendance ou de parenté. Et ça, c'est absolument automatique; ces gens-là font automatiquement l'objet d'une enquête. Malheureusement, lorsqu'il faut se rendre à la Cour de l'impôt, il faut très souvent attendre un an ou un an et demi avant que le dossier soit réglé parce que les juges viennent en région une seule fois par année, particulièrement dans le temps du chômage. Les pauvres gens qui ont travaillé et qui sont allés demander de l'assurance-emploi au mois de septembre doivent attendre jusqu'au mois de septembre suivant pour savoir s'ils sont assurables ou non. On le voit régulièrement. Ne vous faites aucune illusion. J'aurais des tonnes et des tonnes d'exemples à vous donner. (M. Gaétan Cousineau, coordonnateur, Coalition Gaspésie/Les îles, Matapédia, Matane⁴³)

Recommandation 15 :

Le Comité recommande au gouvernement de modifier le paragraphe 5(3) (et, au besoin, l'alinéa 5(2)) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de supprimer la présomption de culpabilité en cas de lien de dépendance entre l'employeur et l'employé.

⁴² RHPH, *Témoignages*, réunion n° 8 (15 h 45), 13 mars 2001.
⁴³ RHPH, *Témoignages*, réunion n° 14 (16 h 15), 20 mars 2001.

plein gré, même s'il a accumulé suffisamment d'heures d'un autre emploi assurable pour justifier son droit à des prestations.

Recommandation 14 :

Le Comité recommande que :

- des mesures immédiates soient prises pour donner suite à la recommandation du vérificateur général que l'ADRC et DRHC actualisent et mettent en œuvre un plan d'action efficace pour empêcher les abus et les fraudes éventuelles en matière d'AE. En outre, le gouvernement devrait envisager de modifier la Loi sur l'assurance-emploi de manière à préciser la façon dont doivent être prises les décisions sur l'assurabilité et résoudre les appels dont elles font l'objet.

- les enquêteurs de DRHC se conduisent toujours de manière respectueuse et honnête lors de leurs enquêtes.

- le gouvernement envisage de modifier l'article 104 de la Loi sur l'assurance-emploi afin qu'une personne assignée à comparative ou qui gagne son appel devant la Cour canadienne de l'impôt soit défrayée par le gouvernement fédéral de ses frais de déplacement, ses repas et son manque à gagner.

- le gouvernement envisage de revoir l'article 30 de la Loi sur l'assurance-emploi afin d'imposer une sanction moins sévère, dans certaines circonstances, à ceux qui quittent volontairement leur emploi et qui ne sont pas en mesure d'établir une justification.

3. Assurabilité des membres de la famille employés dans l'entreprise familiale

Avant 1990, l'emploi d'un conjoint ou d'une personne à charge n'était pas assurable. Cette disposition ayant été jugée discriminatoire, la Loi sur l'assurance-chômage a été modifiée en 1990 afin de permettre au ministre du Revenu d'assurer les travailleurs ayant un lien de dépendance avec l'employeur, pourvu que les conditions d'emploi soient semblables à celles d'un emploi sans lien de dépendance.

Le NPD soutient que cette section de la Loi sur l'assurance-emploi est encore discriminatoire. Les dossiers des personnes ayant un lien de parenté sont directement acheminés à l'Agence des douanes et du revenu afin d'être examinés. Selon le NDP, cette attitude semble indiquer que le gouvernement les juge fraudeurs avant même d'en avoir fait la preuve.

Le Comité recommande que :

- dans son examen des régions économiques de l'AE, la Commission de l'assurance-emploi du Canada distingue dans toute la mesure du possible entre les marchés du travail à l'intérieur d'une zone donnée.

- les consultations menées par la CAEC dans le cadre de son examen des régions économiques de l'AE soient plus ouvertes et transparentes.

- les mesures transitaires de délimitation des régions économiques de l'AE se prennent désormais de manière à mettre tous les demandeurs sur un pied d'égalité, quitte à ce que les règles de transition soient appliquées de manière rétroactive.

2.

Enquêtes et questions connexes

Lors de son témoignage devant le Comité, le vérificateur général a soulevé le problème des prestations d'AE obtenues frauduleusement sur la foi d'un faux relevé d'emploi délivré par l'employeur. DRHC et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) sont au courant de la situation depuis des années, mais le problème persiste. Selon le vérificateur général, il y a à cela plusieurs causes, dont le manque de directives législatives sur les décisions et les appels, les retards dans le traitement et la résolution des demandes d'AE soupçonnées d'être abusives ou frauduleuses, le manque de formation et l'absence de poursuites⁴¹. Il faut trouver une solution au problème.

Plusieurs témoins se sont dits préoccupés par l'attitude de certains agents de DRHC chargés d'enquêtes en matière d'AE. Ils ont affirmé avoir été traités comme s'ils avaient été coupables, même s'ils n'avaient rien fait de mal. Pour quelques témoins, le comportement de certains agents frisait le harcèlement.

L'exclusion totale dont sont l'objet à l'heure actuelle les réclamants qui quittent de plein gré leur emploi sans « justification » a été abordée lors des audiences du Comité. Nous savons qu'il existe une jurisprudence énorme sur la notion de « motif valable ». Mais en termes pratiques, la procédure que doit suivre le réclamant pour démontrer qu'il avait un « motif valable » peut poser des problèmes dans certains cas, par exemple dans les cas de harcèlement sexuel. Ce qui préoccupe également bien des membres du Comité est le fait que l'exclusion totale s'applique au réclamant qui quitte son emploi de

nous sert d'indicateur pour les normes d'admissibilité s'arrête, je crois, à 13 %. On est toujours au-delà. On pourrait nommer des communautés, mais je crois qu'il suffit de dire qu'on doit étudier l'opportunité d'établir une région économique distincte pour les communautés autochtones. De quelle façon pourrait-on concrétiser cela? Il faut l'étudier. (Mme Madeleine Buckell, conseillère en assurance-emploi, Assemblée des Premières Nations³⁸)

Cette révision est requise pour que les régions économiques de l'assurance-emploi reflètent la situation du marché du travail, autrement dit pour que les gens qui vivent dans les régions à taux de chômage élevé obtiennent du régime l'aide dont ils ont besoin. Ce règlement s'applique très mal dans les régions éloignées, comme dans les comtés de Charlevoix et de Manicouagan. Nous retrouvons des taux de chômage plus bas dans les principales villes, mais dans la majorité des petits villages, le taux de chômage est extrêmement élevé, et dans les communautés autochtones, on parle de 50 %. Ces dernières ne font même pas partie des statistiques pour calculer le taux de chômage, ce qui a pour effet de désavantager ces individus en les comprenant dans un échantillon qui ne reflète en rien la situation du marché du travail. (M. Michel Bérubé, porte-parole, Comité de concertation régionale de l'assurance-emploi, Baie-Comeau, Rivière-Saint-François³⁹)

Le Comité a par ailleurs appris que, après le redécoupage des régions économiques, le gouvernement a décidé qu'il allait modifier progressivement les limites des régions Bas-Saint-Laurent—Côte Nord et Madawaska—Charlotte. Il en résulte que ceux qui ont déposé leur demande avant l'annonce de la décision sont traités différemment de ceux qui l'ont déposée après.

Je vais vous citer mon cas à moi. On est deux à travailler dans la même entreprise d'acériculture. On avait le même nombre de semaines, soit 15 semaines; on avait le même nombre d'heures; on voyageait ensemble. Donc, on était identiques. J'ai fait ma demande de prestations de chômage deux semaines avant l'autre, j'avais des semaines qui me revenaient de l'année précédente. J'avais 15 semaines de chômage. Vu que j'ai fait ma demande deux semaines avant l'autre, on m'a payé 23 semaines de chômage. Mon dénominateur a été fixé avant le 17 tandis que celui de mon ami a été fixé après le 17 septembre. Pour les mêmes semaines et les mêmes heures, il a eu droit à 32 semaines d'assurance-emploi. Mes prestations sont finies depuis le mois de janvier et lui, il lui en reste encore. Pour moi, tout est terminé. (M. Yvan Lebrun, Regroupement des exclus de l'été 2000⁴⁰)

-
- 38 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 13 (12 h 45), 20 mars 2001.
- 39 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 11 (11 h 35), 15 mars 2001.
- 40 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 14 (15 h 25), 20 mars 2001.

En ce qui a trait au taux de chômage au niveau des régions économiques, une chose est certaine : on n'a pas pu faire d'étude exhaustive, comme on le disait dans le document, mais on peut voir que dans les communautés qu'on connaît, il n'y a pas un seul taux de chômage inférieur à 26 %. Cependant, le taux de chômage qui

autochtones et celles qui règnent ailleurs.

Pendant nos audiences, plusieurs témoins ont trouvé à redire au découpage territorial et à la façon dont les nouvelles limites sont établies. Pour ce qui est du découpage, on nous a fait observer que dans une même région économique, il y avait une grande différence entre les conditions du marché du travail dans les localités

Aux termes du paragraphe 18(2) du *Règlement sur l'assurance-emploi*, la Commission examine les limites des régions de l'AE au moins tous les cinq ans. Le dernier examen s'est achevé en 2000 et les nouvelles limites sont entrées en vigueur le 9 juillet 2000, le nombre des régions économiques étant alors passé de 54 à 58. Le redécoupage vise à mieux tenir compte de l'évolution des marchés du travail régionaux du pays. D'abord et avant tout, l'examen quinquennal a pour but de garantir que les limites correspondent à la situation du chômage sur les marchés régionaux. Cela est très important, car les estimations du taux de chômage que Statistique Canada produit pour ces régions servent à déterminer les critères d'admissibilité et les droits aux prestations.

1. Les régions économiques de l'AE

H. Questions administratives

Bien que la plupart des témoins estiment important d'accorder un soutien du revenu aux bénéficiaires d'un congé parental ou de maternité, certains se demandent si l'AE est le meilleur moyen d'atteindre ce grand objectif. Comme il s'agit du seul programme qui assure un remplacement du salaire aux travailleuses qui sont enceintes et(ou) qui s'occupent d'enfants nouveau-nés ou adoptés, la plupart des membres du Comité estiment que l'AE est le meilleur programme pour atteindre cet objectif. Question connexe, il a été proposé que le gouvernement indemnise les petites et moyennes entreprises qui accordent à leurs employés le congé parental prolongé en les dispensant de payer la cotisation patronale pour les remplaçants. Plusieurs membres du Comité trouvent difficile d'appuyer cette proposition étant donné que les petites et moyennes entreprises paieraient les cotisations au nom des travailleurs en congé si ceux-ci décidaient de rester au travail.

- un examen de l'opportunité ou non de porter le plafond de la rémunération annuelle assurable à 41 500 \$ et de l'indexer par la suite.
- un examen de l'opportunité ou non d'accorder à l'employeur un remboursement de cotisations sur les cotisations remboursées à l'employé;

programme. Tout en reconnaissant parfaitement que les décisions de licenciement relèvent des employeurs, le Comité estime que les prestations d'AE servent dans bien des cas à maintenir le lien entre les travailleurs et les entreprises pendant les périodes de licenciement. Comme les travailleurs restent dans ces cas-là fidèles à l'employeur en dépit de l'instabilité de l'emploi, on pourrait en conclure qu'ils participent à contrecoeur à la décision de licenciement. Il devient alors difficile de défendre la thèse selon laquelle l'employeur devrait payer des cotisations supérieures. En outre, ces dernières années, les prestations d'AE non liées aux licenciements (comme les prestations spéciales) ont fait augmenter les coûts du programme et, comme l'ont fait remarquer certains témoins, on voit mal pourquoi les employeurs devraient payer davantage pour ces prestations que les travailleurs.

Monsieur le Président, dans un véritable régime d'assurance-emploi, nous ne comprenons pas pourquoi les employeurs ont une contribution 1,4 fois supérieure à la contribution des employés. Nous pensons qu'on devrait, sur une période donnée, rétablir une parité dans la composition de la commission que dans la contribution au fonds de l'assurance-emploi. (M. Gilles Tallon, président, Conseil du patronat du Québec³⁷)

Recommandation 12 :

Nous recommandons que le Comité participe au prochain examen du processus de fixation du taux de cotisation et que le processus comprenne également :

- un examen de l'impact du financement de l'AE sur les cotisants et l'économie;

- un examen de l'opportunité ou non pour le gouvernement de modifier la Loi sur l'assurance-emploi de manière à déterminer la taille que devrait avoir une réserve réelle de l'AE pour atteindre les objectifs de fixation du taux de cotisation fixés par la Loi;

- un examen de l'opportunité ou non d'égaliser les cotisations de l'employeur et des employés;

D'autres témoins maintiennent que la réserve constitue un passif pour les cotisants. Ce n'est cependant pas l'opinion du vérificateur général du Canada qui a déclaré au Comité que la réserve ne constituait pas une créance du gouvernement envers les cotisants³⁶ même si elle rapporte des intérêts facultatifs, encore que théoriques, au Compte d'AE. Tout en se réjouissant de la décision du gouvernement d'examiner le processus de fixation du taux de cotisation, le vérificateur général estime qu'elle ne répond pas à ses préoccupations à lui et à beaucoup d'autres concernant la croissance future de la réserve. Comme le projet de loi C-2 autorise le gouvernement à fixer le taux de cotisation pour 2002 et 2003, un taux qui génère des revenus supérieurs aux dépenses va faire augmenter la réserve.

La taille de la réserve, le taux de cotisation et l'utilisation des fonds à des fins étrangères à l'AE sont autant de facteurs qui poussent nombre de témoins à souhaiter un plus grand contrôle sur l'AE. Beaucoup voudraient que le Compte d'AE soit indépendant du Trésor et que les cotisants aient leur mot à dire dans la façon dont le taux de cotisation est fixé et les recettes dépensées. Bien que tous les membres du Comité comprennent les motifs de ces revendications, beaucoup estiment que l'établissement d'une relation sans lien de dépendance entre l'AE et le gouvernement, assortie d'un accroissement du droit de regard des cotisants, risque de poser bien des problèmes. Nous sommes nombreux en effet à penser qu'il y a trop de possibilités de conflits entre les cotisants comme en font foi les divergences de vues entre les témoins concernant l'orientation de la future réforme de l'AE. En outre, la plupart d'entre nous estimons avec le vérificateur général que l'AE est à sa place dans les comptes du Canada tant qu'elle relève du gouvernement fédéral. Tout en favorisant une participation plus grande des cotisants à la gestion de l'AE, le Comité hésite à recommander que les employeurs et les employés soient seuls responsables des questions de politique et d'administration.

Le Comité reconnaît qu'au cours des deux années qui viennent, le gouvernement a l'intention d'examiner le processus de fixation du taux de cotisation et qu'aux termes du projet de loi C-2, il fixerait le taux de cotisation pour 2002 et 2003. Étant donnée la taille de la réserve théorique, le Comité estime que le gouvernement devrait exercer plus de prudence dans la fixation du taux de cotisation pendant cette période de manière à faire augmenter le moins possible la réserve de l'AE.

Une autre question relative au financement de l'AE soulevée lors de nos audiences concerne le taux de cotisation supérieur des employeurs. L'article 68 de la Loi sur l'assurance-emploi prévoit que l'employeur verse 1,4 fois la cotisation de l'employé. La raison en est sans doute que, comme les employeurs ont un contrôle plus grand sur les licenciements, il est normal qu'ils supportent une part plus grande des coûts du

35 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 4 (11 h 25), 27 février 2001.
36 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 15 (16 h 10), 21 mars 2001.

Bien que le paragraphe 3(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* exige que la Commission évalue la façon dont les particuliers, les collectivités et l'économie s'adaptent aux changements apportés par la *Loi*, la Commission ne traite guère de la « réserve » ou du taux de cotisation dans ses rapports de contrôle et d'évaluation. Vu l'importance fiscale de la taxe à fins déterminées de l'AE, la Commission devrait, dans son évaluation annuelle de la réforme (c.-à-d. dans les rapports de contrôle et d'évaluation), examiner l'impact des cotisations sur les cotisants et sur l'économie en général. Mis à part cette lacune, certains membres du Comité croient que le contenu de ces rapports laisse grandement à désirer.

Étant donné la taille de la réserve de l'AE, de nombreux témoins estiment qu'il faudrait abaisser le taux de cotisation. D'autres voudraient que les dépenses d'AE soient portées à un niveau correspondant à celui de la réserve. Et presque tous les témoins qui ont abordé cette question reprochent au gouvernement d'utiliser ces cotisations à des fins étrangères à l'AE. Beaucoup estiment que le gouvernement n'en a pas le pouvoir. On nous a même dit que certains contestaient actuellement devant les tribunaux la constitutionnalité de l'utilisation par le gouvernement de ces cotisations à des fins autres que l'AE³³.

Encore une fois, nous sommes d'avis que de la façon dont sont actuellement traitées les cotisations d'assurance-emploi, elles sont devenues un impôt. Du point de vue d'un économiste, c'est un impôt très régressif. C'est un impôt occulte et, compte tenu des principes d'une saine gestion financière, il ne devrait pas être géré de cette façon. Pour cette raison, nous proposons également d'apporter certains changements structurels, le premier étant d'extraire le compte d'assurance-emploi du budget général, des recettes générales, et de le comptabiliser séparément d'une façon qui tient essentiellement compte des besoins et de ce qui est versé dans le système, en dehors des recettes générales. (M. Jayson Myers, premier vice-président et économiste en chef, Manufacturiers et exportateurs du Canada³⁴)

Le Comité s'est également fait dire que la « réserve » était d'ordre théorique. Comme cet argent fait partie du Trésor, il est alloué conformément au plan financier du gouvernement. Certains témoins reconnaissent que cet argent a été dépensé, mais veulent qu'on leur assure que les cotisations d'AE n'augmenteront pas en cas de ralentissement économique.

Puisque, comme le reconnaît le gouvernement, l'excédent de l'assurance-emploi est dépensé, que se passera-t-il quand, tôt ou tard, une récession frappera le pays et la demande de prestations d'assurance-emploi grimpera en flèche? Le gouvernement ne doit pas avoir à choisir entre augmenter les cotisations à l'assurance-emploi ou alourdir la dette. Voilà une question sur laquelle votre comité doit se pencher. La Fédération aimerait que la loi offre l'assurance que les cotisations n'augmenteront pas si l'économie ralentit, ce qui pourrait survenir pendant que le gouvernement examine le processus d'établissement des taux de

33 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 11 (13 h 20), 15 mars 2001.

34 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 6 (11 h 40), 1^{er} mars 2001.

de formation (vers lequel ils n'ont pas été dirigés par la Commission) comme un revenu qui, par conséquent, doit être déduit des prestations d'AE.

Bien que les membres du Comité ignorent quel sera au juste l'impact de la politique actuelle sur le bassin d'apprentis au pays, ils sont conscients de l'importance de la formation en apprentissage au Canada et de la façon dont elle peut contribuer à fournir bon nombre de compétences importantes requises pour le travail. Compte tenu des désavantages possibles que comporte la décision d'entreprendre une formation en apprentissage, le Comité croit qu'il faut revoir la politique actuelle concernant les apprentis et le traitement des revenus qu'ils reçoivent pendant leur délai de carence.

Recommandation 11 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour ceux qui participent à une formation approuvée.

G. Gestion et financement de l'AE

Presque tous ceux qui ont témoigné devant le Comité pendant ses audiences sur le projet de loi C-2 se sont déclarés insatisfaits de la façon dont le gouvernement utilise les revenus de l'AE. Beaucoup, dont le vérificateur général du Canada, s'interrogent sur la taille excessive de la soi-disant réserve de l'AE. Certains voudraient que le Compte d'AE soit séparé et plus autonome, qu'il opère en dehors du Trésor et sans relation de dépendance avec le gouvernement. Beaucoup estiment aussi que le taux de cotisation est trop élevé, surtout compte tenu du programme relativement plus petit et moins coûteux aujourd'hui en place et de la croissance récente des charges sociales sur les salaires.

Aux termes de l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, la Commission de l'assurance-emploi du Canada est censée, fixer le taux de cotisation qui permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés et maintenir une certaine stabilité des taux. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*, le taux de cotisation a généré des surplus de fin d'année tels que la « réserve » du Compte d'AE qui devrait excéder 35 milliards de dollars d'ici la fin de 2000-2001. Ce surplus cumulé est plus de deux fois plus élevé que la limite supérieure de la « réserve » jugée nécessaire par l'actuaire en chef de l'AE pour atteindre les objectifs fixés par la *Loi* en matière de fixation du taux de cotisation. En fait, le vérificateur général du Canada a déclaré au Comité que, au niveau actuel de la réserve, il lui serait « très difficile de conclure que l'esprit de la loi est respecté ».

rémunération assurable totale soit alloué chaque année aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien de la partie II³⁰.

- le gouvernement envisage de modifier l'article 58 de la Loi sur l'assurance-emploi afin d'étendre l'accès à la formation aux termes de la partie II et aux autres prestations d'emploi et mesures de soutien grâce à l'application générale d'une période de rétroactivité de cinq ans, sans égard au type de prestations d'AE reçues au cours de cette période.

2. La formation en apprentissage : le délai de carence de deux semaines

Plusieurs témoins ont parlé de la question du non-financement pendant le délai de carence de deux semaines applicable aux apprentis inscrits à une formation théorique. Contrairement à ce qui se faisait par le passé, les apprentis n'ont plus droit à des allocations de formation fédérales pendant les deux premières semaines de leur formation théorique, qui correspondent en fait au délai de carence de deux semaines. Le Comité s'est fait dire que cet écart dans le soutien du revenu est un facteur qui décourage grandement les intéressés à poursuivre leur perfectionnement professionnel. Certains font en outre valoir que la politique actuelle va à l'encontre de l'importance accordée aux compétences et à l'apprentissage dans le récent discours du Trône.

Les récessions du milieu des années 80 jusqu'à des années 90 n'ont pas encouragé les jeunes à acquérir un métier. L'âge moyen des apprentis au Canada est 30 ans. Ils sont des apprenants et pas des étudiants au sens traditionnel. Il s'agit habituellement de personnes mariées qui se débrouillent seules et qui n'ont pas de prêts étudiants. Ces personnes ont des responsabilités familiales et gagnent un revenu peu élevé comme apprentis. Elles ne décident pas du moment où elles acquerront leur formation technique. (M. Robert Blakey, directeur canadien, Département des métiers de la construction³¹)

Lorsque les apprentis commencent la partie théorique de leur formation en apprentissage, ils sont officiellement mis à pied de façon à leur permettre d'établir une demande de prestations d'AE. Avant la réforme du régime d'AE instaurée en 1996, des allocations de formation étaient versées aux apprentis en vertu de la Loi nationale sur la formation, pendant leur délai de carence de deux semaines. Avec l'adoption de la Loi sur l'assurance-emploi en 1996, la Loi nationale sur la formation a été abrogée. De plus, l'article 16 du Règlement sur l'assurance-emploi traite maintenant les allocations de formation versées aux prestataires qui suivent un cours ou un programme d'instruction ou

³⁰ Selon une information du plus récent Rapport sur les plans et les priorités de DRHC, le gouvernement compte dépenser 2,2 milliards de dollars au titre des prestations d'emploi et des mesures de soutien en 2001-2002, soit 0,62 % du revenu assurable total évalué à 356,7 milliards de dollars.

³¹ RHPH, *Témoignages*, réunion n° 3 (11 h 40), 22 février 2001.

Depuis le début de 2001, l'AE offre un total combiné de 50 semaines de prestations de maternité et parentales. Plusieurs témoins appuient cette décision stratégique, mais certains ne sont pas d'accord avec l'idée de recourir à l'AE pour offrir ce soutien. D'autres ont fait valoir au Comité qu'en raison de la longue période de prestations actuellement associée au congé de maternité/parental, les employeurs risquent d'avoir de la difficulté à conserver un effectif compétent. Pour remédier à cet éventuel problème, des témoins proposent que les employeurs qui ont du mal à trouver des travailleurs pour remplacer ceux en congé de maternité/parental reçoivent une certaine aide financière aux termes de la partie II pour arriver à satisfaire leurs besoins de compétences.

Nous avons fait une enquête auprès de nos membres pour connaître leur opinion sur les prestations de grossesse et les congés parentaux. Un grand nombre d'entre eux sont fermement convaincus que si les parents et les enfants peuvent passer beaucoup de temps ensemble et forger de solides liens affectifs dès le début de leur vie, l'expérience ne peut que s'avérer bénéfique. Nous avons également noté que les employeurs sont réticents à l'idée d'avoir à se passer des services d'un employé pendant une période pouvant aller jusqu'à un an. Certains craignent d'avoir à former un remplaçant, puis de devoir remettre à niveau les qualifications de l'ancien employé lorsqu'il reprend son poste. La plupart des petites entreprises ont des budgets très serrés qui n'autorisent pas le financement de programmes de formation. (Mme J. Arsenault, présidente, Chambre de commerce du Grand-Summerside²⁹)

Recommandation 10 :

Le Comité recommande que :

- le gouvernement envisage d'accroître les fonds destinés à la formation afin d'aider les employeurs qui ont de sérieuses difficultés à trouver des travailleurs suffisamment compétents pour remplacer ceux qui reçoivent des prestations de maternité/parentales.
- le gouvernement envisage d'offrir un remboursement de cotisations aux employeurs pour les encourager à offrir des occasions de perfectionnement aux travailleurs. Les dépenses liées à cette initiative ne devraient pas être comprises dans la limite de dépenses fixée par l'article 78 de la Loi sur l'assurance-emploi.
- le gouvernement envisage de modifier l'article 78 de la Loi sur l'assurance-emploi qui exige que 0,8 % du montant estimé être la

travail saisonnier. D'autres témoins ne partagent toutefois pas ce point de vue et sont d'avis que certains des changements stratégiques devant accompagner le transfert aux provinces et aux territoires de la formation au marché du travail font défaut, en particulier pour ce qui est de l'admissibilité à la formation au terme de la partie II et des fonds consentis aux apprentis pendant leur délai de carence de deux semaines.

1. L'accès à la formation (partie II)

En vertu de la réforme de l'AE de 1996, le gouvernement a créé ce qu'on appelle couramment les prestations de la partie II (autrefois désignées comme les « utilisations productives de l'AC »). Les prestations de la partie II sont conçues pour aider les personnes admissibles à s'adapter grâce à des mesures actives comme l'octroi de subventions salariales, l'acquisition de nouvelles compétences ou l'aide au travail indépendant. En vertu de la Loi sur l'assurance-emploi, seuls les « participants assurés » (c.-à-d. ceux à l'égard de qui une période de prestations a été établie ou a pris fin au cours des 36 derniers mois et ceux qui ont reçu des prestations de maternité/parentales au cours des 60 derniers mois) peuvent recevoir des prestations de la partie II. Plusieurs témoins ont indiqué que cette définition ne tient pas compte des besoins d'adaptation de bon nombre de chômeurs et devrait par conséquent être élargie.

Mais l'avenir réside dans la formation, et l'accès aux fonds de formation professionnelle est lié à l'admissibilité à l'assurance-emploi. Celle-ci est à son tour liée à la rémunération assurable provenant de la participation réelle au marché du travail. Les chômeurs à l'île-du-Prince-Édouard se heurtent à des obstacles structurels à l'emploi et sont souvent exclus de possibilités de formation. (M. Felix MacDonald, trésorier, Prince Edward Island Federation of Labour²⁷)

Tout d'abord, je crois qu'il faut souligner que l'accès au financement pour la formation dans le cadre du programme de l'assurance-emploi est extrêmement limité. En fait, il n'a jamais été aussi limité. Je pense que c'est un argument qu'il faut faire valoir. Je considère que l'accès à la formation et aux études dans le cadre du programme d'assurance-emploi doit être élargi. À l'heure actuelle, il faut toucher de l'assurance-emploi et être au chômage pour être admissible à la formation dans le cadre de l'assurance-emploi. J'ai discuté de cette question autant avec les employeurs que les travailleurs; ils sont extrêmement préoccupés par cette situation. Il est absolument impossible pour un employeur et un groupe de travailleurs, qui travaillent collectivement, d'arriver à avoir accès au financement de l'assurance-emploi pour améliorer leurs compétences, leur employabilité ou pour conserver un emploi. Le programme de l'assurance-emploi ne permet aucune proactivité en matière de formation. (Mme Elaine Price, présidente, Newfoundland and Labrador Federation of Labour²⁸)

27 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 7 (10 h 35), 13 mars 2001.
28 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 7 (11 h 50), 13 mars 2001.

Recommandation 9 :

Compte tenu des salaires extrêmement faibles que touchent la plupart des membres du secteur culturel par leurs seuls travaux culturels — le revenu moyen dans le secteur culturel oscille aux alentours de 13 000 \$ par année — un grand nombre d'entre eux se tournent vers d'autres sources de revenus. Les musiciens d'orchestres symphoniques peuvent enseigner, les acteurs peuvent travailler comme barman, etc. Il continue d'exister une certaine ambiguïté quant à la possibilité pour les artistes autonomes et les travailleurs culturels d'avoir accès aux avantages sociaux, comme l'assurance-emploi, même s'ils sont obligés de payer des cotisations au moyen de retenues sur leur salaire. De plus, il n'existe aucun système de compensations pour rembourser aux personnes autonomes les cotisations d'assurance-emploi qu'elles ont payées. (Mme Philippa Borgal, directrice associée, Conférence canadienne des arts²⁵)

Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'élargir l'application du régime d'AE aux travailleurs qui cumulent travail indépendant et emploi rémunéré. Si le gouvernement décide de ne pas le faire, un remboursement des cotisations devrait être accordé à ceux qui ont un emploi assurable mais qui ne peuvent pas présenter de demande de prestations en raison de leur statut de travailleurs indépendants*.

F. La formation aux termes de la partie II

3.1 Il ne fait guère de doute qu'il est de plus en plus important de posséder les bonnes compétences sur le marché du travail d'aujourd'hui. Cette réalité a été reconnue dans le récent discours du Trône, par l'accent mis sur les compétences et l'apprentissage.

Se donner une main-d'œuvre qualifiée exige un effort national. Avec les provinces et les territoires ainsi qu'avec les organismes non gouvernementaux, le gouvernement du Canada veillera à ce que tous les Canadiens, jeunes et vieux, puissent atteindre leurs objectifs en matière d'apprentissage. D'ici cinq ans, il faudra faire en sorte qu'au Canada au moins un million d'adultes de plus profitent des possibilités d'apprentissage²⁶.

Le Comité a appris que la réforme de l'AE de 1996 avait contribué à renforcer la motivation à investir dans la formation, en particulier chez les jeunes dans des régions à

25

RHPH, *Témoignages*, réunion n° 10 (17 h 55), 14 mars 2001.

*

L'Alliance canadienne estime que les recommandations concernant le travail autonome demandent une étude plus approfondie. D'emblée, l'idée de faire participer les travailleurs indépendants au système semble bonne, mais l'intégration des nouvelles modalités dans la structure existante requiert une planification soignée et une analyse complète des implications financières.

26

Discours du Trône, 30 janvier 2001, pages 9 de 24.

Recommandation 7 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'augmenter l'actuel seuil de revenu donnant droit au remboursement des cotisations d'AE à 3 000 \$ et de transformer ce remboursement en une exemption de base annuelle.

2. Les travailleurs indépendants

Plusieurs témoins se sont dits préoccupés par la récente augmentation du nombre de travailleurs indépendants et par le fait qu'un nombre croissant d'entre eux n'ont pas droit à la protection de l'AE. À l'exception des pêcheurs indépendants, les travailleurs indépendants ne sont pas assurables en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*²⁴. La raison principale de cette décision est le problème de « risque moral » découlant du fait que les travailleurs indépendants ont la possibilité de décider s'ils acceptent ou non du travail ou de créer les conditions nécessaires à l'obtention de prestations. Les administrateurs du programme se retrouveraient donc dans une situation délicate lorsque viendrait le temps de faire une distinction entre les travailleurs indépendants qui sont en chômage volontaire et ceux qui sont en chômage involontaire. Le problème de risque moral est considéré comme étant moins grave dans le cas des prestations spéciales, étant donné que les conditions y ouvrant droit permettent aux administrateurs du programme d'exercer un plus grand contrôle sur l'accès à ces prestations.

Recommandation 8 :

Étant donné l'incidence grandissante du travail indépendant sur le marché du travail au Canada, le Comité recommande que le gouvernement envisage la création d'un cadre pour étendre l'application du régime d'AE, tant pour les prestations ordinaires que spéciales, aux travailleurs indépendants.

Un autre aspect relatif au travail indépendant a été soulevé pendant nos audiences. Il a trait au problème créé par ce que certains appellent les travailleurs à deux revenus (c.-à-d. ceux qui sont travailleurs indépendants, mais qui occupent aussi un emploi rémunéré à différents moments au cours de l'année). Dans bien des cas, ces travailleurs ne peuvent obtenir l'AE lorsqu'ils perdent leur emploi rémunéré parce qu'étant travailleurs indépendants, ils sont incapables de prouver qu'ils sont sans emploi, condition indispensable à l'obtention de prestations de l'AE.

L'élargissement de la portée du régime d'AC, en 1956, pour englober les pêcheurs indépendants devait être une mesure temporaire, leur assujettissement devant prendre fin avec la mise en œuvre d'un nouveau programme de protection contre les incertitudes dans l'industrie de la pêche (voir G. Dingledine, *Exposé chronologique : L'évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980*, préparé pour Emploi et Immigration Canada, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 70).

1. Protection des travailleurs à faible revenu

Avant la réforme de 1996, les travailleurs ayant moins de 15 heures d'emploi assurable ou gagnant moins de 20 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable ne pouvaient pas cotiser au régime d'AE. Comme il a été dit précédemment, la première heure de travail est maintenant prise en compte aux fins de l'AE, mais afin de réduire l'impact de cette mesure sur les travailleurs à faible revenu, ceux qui gagnent moins de 2 000 \$ par année ont droit au plein remboursement de leurs cotisations. Pour certains, ce niveau de remboursement est insuffisant du fait qu'il laisse échapper beaucoup de monde (dont les étudiants) qui gagnent plus de 2 000 \$ par année, mais qui n'accumulent pas assez d'heures d'emploi assurable pour avoir droit aux prestations.

Selon les derniers chiffres, au-delà de 1,2 million de personnes avaient droit à un remboursement de cotisations en 1998. Toutefois, seulement 838 620 en ont fait la demande²². Le fait que près du tiers de ceux qui avaient droit à ce remboursement aient omis d'en faire la demande nous paraît préoccupant; il est pratiquement impossible pour quiconque gagne moins de 2 000 \$ d'être admissible à l'AE. Afin de réduire la complexité administrative et faire en sorte que tout le monde, et non seulement ceux qui demandent un remboursement de cotisations en remplissant une déclaration d'impôt sur le revenu, soit traité également, des témoins ont proposé que le gouvernement accorde une exemption annuelle de base à l'égard des cotisations à l'AE sur la première tranche de 2 000 \$ de revenu. Cette solution est non seulement plus juste pour les travailleurs à faible revenu, mais elle l'est aussi pour les employeurs qui sont actuellement tenus de cotiser au nom de travailleurs qui reçoivent un remboursement de cotisations. Ce dernier point est abordé dans la recommandation 12.

Le Régime de pensions du Canada et la Régie des rentes du Québec offrent une exemption annuelle de base, en ce sens que la première tranche de 3 500 \$ de revenu est exempte de cotisation. Cette exemption annuelle de base rend ces deux programmes moins régressifs. Nous proposons que les cotisations à l'assurance-emploi soient également assorties d'une exemption annuelle de base de 2 000 \$, ce qui rendrait le régime d'assurance-emploi lui aussi plus progressif. Nous détaillons dans notre mémoire le coût et les avantages d'une telle exemption ainsi que la facilité avec laquelle elle pourrait être administrée. (Mme Joyce Reynolds, directrice principale, Affaires gouvernementales, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires²³)

22 CAEC, p. 46.

23 RHPH, *Témoignages*, réunion no 4 (11 h 35), 27 février 2001.

D. Le taux des prestations

Avant la réforme de l'AE de 1996, deux taux étaient appliqués aux rémunérations hebdomadaires moyennes assurables pour calculer les prestations hebdomadaires. Le premier taux, 55 %, s'appliquait à la plupart des assurés, et le second, 60 %, aux prestataires ayant des rémunérations assurables faibles et des personnes à charge. Dans le cadre de la réforme de 1996, ce dernier taux a été remplacé par un paiement mieux ciblé, le supplément familial. Contrairement au dispositif antérieur, il est fondé sur le revenu familial annuel et tient compte du nombre d'enfants de la famille du prestataire. De plus, ce complètement de revenu peut atteindre un niveau réel beaucoup plus élevé que le mécanisme antérieur ne le permettait, puisqu'en 2000, il a atteint un niveau maximal de 80 % des rémunérations hebdomadaires assurables moyennes.

De nombreux témoins souhaitent que le taux des prestations soit augmenté (pour se situer entre 60 et 66 %). Néanmoins, a-t-on rappelé au Comité, il importe de trouver l'équilibre entre la satisfaction des besoins des chômeurs admissibles et l'incitation à travailler.

D'après les dernières données disponibles, le supplément familial a augmenté les prestations hebdomadaires moyennes des prestataires admissibles de 43 \$ par semaine en 1999-2000. Les prestations hebdomadaires moyennes se sont ainsi établies à 254 \$ en 1999-2000, soit environ 38 % de plus qu'avant la mise en place de l'AE²⁰. De plus, les données de DRHC indiquent également que seulement 12 % environ des personnes qui ont perdu leur emploi connaissent une baisse dans leurs dépenses de consommation une année plus tard. Cette donnée, selon un représentant de DRHC, serait un important moyen de juger si le niveau des prestations est suffisant ou non.

Ce sont là des questions importantes lorsqu'il s'agit de faire en sorte que le revenu soit adéquat. Bien sûr, lorsqu'on envisage le problème du taux des prestations, nous devons songer d'une part à assurer un soutien suffisant aux personnes qui en ont besoin. Mais, d'autre part, il faut également que les incitations à travailler soient efficaces. C'est pourquoi nous avons créé le supplément familial, lequel, comme vous l'avez souligné, a augmenté tous les ans, sans exception, ces dernières années. (Mme Wilma Vreeswijk, directrice générale intermédiaire, Politiques du marché du travail, Développement des ressources humaines Canada²¹)

Les membres du Comité sont partagés sur la question du taux des prestations; certains ne sont pas favorables à une augmentation du taux pour l'instant, alors que d'autres souhaitent que le gouvernement étudie la possibilité de le porter à 60 %.

21 RHPH, *Témoignages*, réunion n° 19 (12 h 05), 24 avril 2001.

20 CAEC, p. 11.

* Le NPD appuie l'idée d'un taux de prestations de 66%.

servant au calcul des prestations hebdomadaires. Selon cette méthode, seules les 26 dernières semaines de la période de référence sont prises en compte. Par conséquent, il peut arriver que des travailleurs ayant travaillé le même nombre d'heures et ayant reçu une rémunération totale identique pendant la même période de référence se retrouvent, au bout du compte, avec des prestations hebdomadaires très différentes. C'est le cas, par exemple, si un travailleur gagne une rémunération relativement plus élevée (plus faible) au cours de la première (deuxième) moitié de la période de référence, par rapport à un autre travailleur qui a des rémunérations plus faibles (plus fortes) au cours de la première (dernière) moitié de la période de référence.

J'aimerais dire quelque chose, Monsieur le Président, au sujet du dénominateur. C'est un moyen de diminuer les prestations de 60 ou 70 % des personnes qui demandent des prestations d'assurance-emploi. Prenons, par exemple, un pêcheur qui déclare 60 ou 70 heures par semaine et qui doit pêcher le homard pendant 10 semaines. Il voit son revenu diminuer sensiblement, puisque chez nous, c'est le dénominateur 14. C'est quelque chose qui ne devrait même pas exister. On devrait calculer le taux des prestations d'après le nombre de semaines travaillées sur 52 semaines. La période de base de 26 semaines est extrêmement pénalisante également pour ces gens qui travaillent dans l'agriculture au printemps et qui pourraient, à l'automne, s'occuper dans un autre petit métier afin de combler le nombre de semaines. Lorsqu'ils reprennent le travail au printemps, les semaines travaillées à l'automne ne comptent même plus dans leur dénominateur s'ils n'ont pas réussi à se qualifier pour l'assurance-emploi avec leur travail de l'automne. Donc, le dénominateur a été fait carrément pour diminuer. On dit qu'il faut étendre l'accessibilité. Je suis bien d'accord, mais lorsque l'accessibilité est ouverte, on vient leur imposer un dénominateur sur les 26 dernières semaines, ce qui fait qu'ils ont accès au régime mais reçoivent un montant absolument minable. (M. Gaétan Cousineau, Coalition Gaspésie — Les Îles, Matapédia, Matane¹⁹)

Le Comité estime que le dénominateur et la période de base maximale sont injustes et que cette dernière comporte un élément qui peut dissuader de travailler.

Recommandation 6 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'adopter la période de référence comme période servant à l'établissement de la moyenne des rémunérations. Il faudrait que seules les semaines de rémunération élevée soient prises en compte et que la moyenne des rémunérations soit établie d'après un nombre de semaines équivalent (selon une semaine de 35 heures) au nombre minimal d'heures applicable pour se qualifier.

¹⁹ Le NPD soutient que ce calcul est injuste. Selon le NPD, le nombre d'heures requis pour être admissible aux prestations d'AE devrait être les heures des meilleures semaines dans une période de 52.

permanente de la « méthode de l'exclusion », qui consiste à ne tenir compte que des semaines d'emploi assurables pour lesquelles les rémunérations hebdomadaires sont les plus élevées.

Selon les données de DRHC, seulement 2 % environ des prestataires au pays n'ont pas obtenu les deux semaines complètes de travail de plus que l'exigence d'admissibilité minimale, de manière à maximiser les prestations auxquelles ils sont admissibles¹⁷. Même si nous ne disposons pas d'une ventilation régionale de ces données, nous savons que la proportion des prestataires admis avec des périodes d'emploi brèves est plus grande dans les régions où le chômage est le plus élevé¹⁸. De nombreux témoins s'opposent au dénominateur, car ils jugent cet élément du programme injuste et punitif, puisqu'il pénalise les travailleurs qui satisfont aux conditions minimales d'admissibilité en diminuant encore leurs prestations hebdomadaires, déjà réduites par le truchement d'autres réformes, par exemple la réduction des rémunérations hebdomadaires assurables maximales. De plus, le dénominateur sape la méthode fondée sur les heures, censée profiter aux travailleurs dont l'emploi exige des semaines d'emploi assurables au cours d'une période de 12 semaines, la moyenne de ses rémunérations sera établie au moyen d'un dénominateur de 14 (en supposant un taux régional de chômage supérieur à 13 %), en dépit du fait que l'équivalent hebdomadaire des semaines réellement travaillées (sur la base d'une semaine de travail de 35 heures) est égal ou supérieur à 14.

Recommandation 5 :

Le Comité recommande que :

- le gouvernement revoise la possibilité de supprimer le dénominateur. Nous estimons que le fait d'accorder des prestations pendant une période plus longue aux personnes qui dépassent les conditions minimales horaires d'admissibilité constitue une incitation à travailler plus longtemps. Et cette incitation serait renforcée si le gouvernement restructurait l'Annexe I de la Loi sur l'assurance-emploi, comme il est expliqué plus haut.

- le gouvernement envisage d'inscrire dans la loi la façon dont les « semaines de faible rémunération » sont traitées actuellement.

Le Comité a également été informé d'un autre inconvénient associé à la période de base maximale actuellement utilisée pour établir la moyenne des rémunérations

¹⁷ CAEC, p. 18.

¹⁸ Les périodes « brèves » d'emploi sont les périodes correspondant tout juste ou étant jusqu'à deux semaines supérieures aux conditions minimales d'admissibilité. Voir CAEC, Annexe 2, p. 2.5.

Plusieurs témoins sont d'avis que les chômeurs âgés devraient avoir droit à une période plus longue de prestations, car ils n'ont plus accès à un soutien du revenu comparable à celui assuré dans le cadre du Programme d'adaptation des travailleurs âgés, pour combler l'écart entre le début du chômage et la retraite. Ce problème a également été étudié dans un rapport intitulé *Préparer l'avenir : Rapport provisoire sur les travailleurs âgés* déposé par ce Comité en juin 1999. En dépit de son caractère passif, le soutien du revenu est réellement la seule solution pour de nombreux travailleurs âgés peu qualifiés et sans emploi, qui habitent dans des régions où les débouchés sont extrêmement limités. Et, faute de mesures de création d'emplois financées par l'État, beaucoup n'ont d'autre choix que d'avoir recours à l'assistance sociale.

Recommandation 4 :

Le Comité recommande que Développement des ressources humaines Canada étudie la possibilité d'accorder des périodes de prestations plus longues aux travailleurs âgés mis à pied qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour trouver un nouvel emploi et pour lesquels il ne s'avère pas rentable d'investir dans l'acquisition de nouvelles compétences*.

C. Les rémunérations hebdomadaires moyennes et le dénominateur

Une nouvelle méthode de calcul des prestations hebdomadaires a été instaurée en 1996 pour encourager les assurés à travailler plus longtemps que la période minimale nécessaire pour devenir admissibles. Auparavant, la moyenne hebdomadaire des rémunérations assurables était calculée en fonction du nombre de « semaines travaillées pendant la période de référence » (selon les conditions minimales hebdomadaires). Aujourd'hui, la moyenne est établie d'après le plus élevé des deux nombres suivants : le nombre de semaines au cours desquelles un prestataire a reçu des rémunérations au cours des 26 dernières semaines de la période de référence (également appelée période de base), et le dénominateur lui-même (c.-à-d. de 14 à 22, selon le taux régional de chômage). Essentiellement, le dénominateur est égal à l'équivalent en semaines du seuil d'admissibilité minimale en heures (en calculant 35 heures par semaine) plus deux. L'objectif de la réforme était d'encourager les gens à travailler plus longtemps que le minimum exigé pour être admissibles. Peu après sa mise en œuvre, on a découvert que la nouvelle méthode comportait des éléments dissuasifs inhérents. Le gouvernement a donc mis en place deux types de projets pilotes en vue de déterminer la meilleure façon de traiter les semaines de faible rémunération qui excèdent le dénominateur. Ces projets ont été prolongés en 1998 et doivent se terminer en novembre 2001. Parmi les rares témoins qui ont évoqué ces projets pilotes, certains semblaient favorables à l'adoption

* L'Alliance canadienne estime que la solution pour les travailleurs plus âgés déplacés se trouve du côté d'un accès accru à la formation plutôt que dans la prolongation des prestations. En augmentant la durée des prestations pour les travailleurs plus âgés, le système d'AE s'apparenterait davantage à un programme social qu'à un régime d'assurance, ce qu'il devrait être selon nous.

régions du pays. Le Comité incite donc le gouvernement à redoubler d'efforts pour collaborer avec les industries saisonnières et leurs effectifs afin d'améliorer les perspectives d'emploi.

On ne parle pas, non plus, du fameux trou noir du printemps. Et pourtant, madame la présidente, dans votre comité, ou à proximité de votre comité, il y a une usine où on produit des bicyclettes; il y a des dizaines et des dizaines de personnes qui se trouvent dans des situations très difficiles parce que la durée des prestations auxquelles elles ont droit n'est pas suffisante. Ces gens-là se trouvent dans des situations très précaires. On a de l'argent pour corriger ces situations dans le régime d'assurance-emploi. En tout cas, pour le CSD, il ne fait aucun doute que les surplus permettraient de corriger de telles situations. (M. François Vaudreuil, président, Centrale des syndicats démocratiques¹⁹)

Il y a quelque temps, la durée d'admissibilité maximale aux prestations de maternité/parentales a été portée de 25 à 50 semaines, soit 5 semaines de plus que la durée maximale des prestations ordinaires. Cette augmentation de durée des prestations spéciales est bien accueillie par la plupart de nos témoins, mais certains réclament un traitement comparable pour les prestations ordinaires. Cela n'a rien d'étonnant, puisque la durée maximale des prestations ordinaires dépassait autrefois celle des prestations spéciales, du moins jusqu'au début de 2001. De plus, on comprend mal que l'admissibilité aux prestations maximales soit moindre pour les prestations ordinaires, puisque celles-ci ont toujours été liées à l'objectif premier de l'AE/AC, à savoir remplacer la rémunération perdue en raison d'un chômage involontaire.

Recommandation 3 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage de rajuster l'Annexe I de la Loi sur l'assurance-emploi de manière à assurer une durée d'admissibilité maximale aux prestations de 50 semaines, comme c'est le cas pour les prestations de maternité/parentales combinées. Par rapport à l'Annexe I, on devrait envisager d'augmenter les prestations au-delà du seuil horaire minimal d'admissibilité afin d'inciter les gens à travailler pour une période plus longue que les heures minimales donnant droit aux prestations. L'augmentation maximale prévue par la nouvelle Annexe I devrait être de cinq semaines de prestations quelle que soit la combinaison d'heures d'emploi assurables et de taux de chômage régionaux. De plus, l'Annexe I devrait aussi être rajustée de façon à atténuer le problème du « trou noir ».

¹⁹ Le NDP déplore que le gouvernement ne reconnaisse pas le travail saisonnier et les conséquences de ce type d'activité économique. Le NPD soutient que le gouvernement devrait augmenter le nombre de semaines de prestations et ainsi reconnaître les travailleurs/euses qui oeuvrent dans ces industries saisonnières. RHPH, *Témoignages*, réunion n° 11 (12 h 55), 15 mars 2001.

Le Comité recommande que le gouvernement envisage de modifier la Loi sur l'assurance-emploi de manière à y prévoir une définition de l'entrant ou du rentrant qui exclue les personnes pouvant prouver une longue participation au marché du travail. Cette nouvelle définition devrait exclure aussi celles qui ont touché au moins une semaine de prestations de maladie au cours des quatre ans précédant l'actuelle période de rétroactivité de deux ans.

B. Droit aux prestations

La structure de l'admissibilité aux prestations a également été modifiée lors de la réforme de 1996. L'ancien système a été remplacé par un régime fondé sur les heures, tandis que la durée maximale des prestations a été ramenée de 50 à 45 semaines. Selon le nouveau système, ceux qui ont des horaires hebdomadaires lourds ont droit à plus de prestations que selon l'ancien système fondé sur les semaines, puisque ce dernier considérait une semaine de 15 heures au même titre qu'une semaine de 45 heures. Selon l'analyse de DRHC, l'admissibilité moyenne est demeurée sensiblement la même qu'auparavant. Mais, comme c'est le cas pour le seuil d'admissibilité, les effets du nouveau système varient selon les groupes. Par exemple, selon DRHC, l'admissibilité a augmenté parmi les hommes, qui font habituellement de plus longues semaines que les femmes, parmi les travailleurs plus âgés et ceux de la région Atlantique, où les heures de travail sont plus élevées en raison de la prédominance des emplois saisonniers. DRHC estime que les travailleurs saisonniers travaillent cinq heures de plus par semaine. En revanche, l'admissibilité chez les femmes a diminué, en raison surtout de leur participation moins importante au travail saisonnier et de leur présence plus grande parmi les travailleurs à temps partiel¹⁴.

En moyenne, la durée des prestations a décliné un peu depuis la réforme de 1996, chutant de 23,3 semaines en 1995-1996 à 21 semaines en 1998-1999. De plus, seulement un prestataire sur cinq environ épuise la totalité des prestations ordinaires auxquelles il a droit, soit une baisse de 14 % depuis les réformes. Selon DRHC, l'amélioration des conditions du marché du travail représente un facteur important de la réduction de la durée moyenne des prestations au cours de cette période¹⁵.

Malgré certains éléments tendant à prouver que la période de référence moyenne des travailleurs saisonniers a augmenté après la réforme de 1996, un nombre important de témoins se plaignent du problème de l'écart (appelé aussi « trou noir »). Cette situation survient lorsque le travailleur est incapable d'obtenir un nombre suffisant de semaines de prestations pour faire le pont d'une saison de travail à l'autre. Les industries saisonnières sont indispensables pour l'économie et du Canada et de nombreuses

¹⁴ CAEC, p. 19.

¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

- le gouvernement envisage de rajuster l'exigence d'admissibilité pour mieux tenir compte des problèmes de chômage des travailleurs saisonniers¹³.

- le gouvernement envisage de réduire davantage l'exigence d'admissibilité aux prestations spéciales¹³.

Le Comité est également préoccupé par l'actuelle définition de l'entrant ou du rentant, notamment à cause de la redéfinition envisagée dans le projet de loi C-2, qui exclurait les personnes ayant reçu des prestations de maternité ou parentales au cours des quatre années précédant la période de rétroactivité, actuellement fixée à deux ans. D'après la définition actuelle, la personne est considérée comme un entrant ou un rentant si, au cours des 52 semaines précédant la période de référence, elle n'a pas réuni 490 a) heures d'emploi assurables; b) heures pour lesquelles des prestations ont été versées, selon une norme de 35 heures pour chaque semaine de prestation; c) heures réglementaires liées à un emploi dans la population active; ou d) heures appartenant aux trois catégories précédentes combinées¹³.

D'une manière générale, les témoins approuvent l'intention du gouvernement de prolonger la période de rétroactivité pour les femmes qui quittent le marché du travail pour élever des enfants, mais ils se demandent pourquoi la définition du rentant serait assouplie pour les personnes qui ont des responsabilités familiales mais non pas pour les autres travailleurs qui peuvent prouver une participation très solide au marché du travail. Quelques témoins estiment que la définition actuelle des entrants et des rentants ne reflète pas certaines réalités du marché du travail. Par exemple, lorsqu'ils sont déplacés, les travailleurs âgés dont les compétences sont désuètes connaissent souvent de longues périodes de chômage avant de trouver un nouvel emploi. Malgré des années et des années de participation à la population active, le temps passé au chômage, du moins dans ce contexte, n'est pas calculé dans les heures réglementaires de participation au marché du travail. L'accroissement du travail hors norme a également créé des difficultés pour beaucoup de personnes (notamment des femmes) qui travaillent à temps partiel et qui parfois ne peuvent échapper à la définition de l'entrant ou du rentant, même si elles ont cotisé pendant des années.

Le Bloc Québécois croit qu'un statut particulier devrait être créé pour les travailleurs saisonniers et qu'un seul unique d'admissibilité de 420 heures devrait être établi pour cette catégorie de travailleurs.

L'Alliance canadienne croit fermement qu'un examen complet des conséquences financières pour le fonds de l'AE, pour les cotisations des employeurs et pour les cotisations des employés doit être effectuée avant que cette recommandation puisse être appliquée.

Selon l'article 12 du *Règlement sur l'assurance-emploi*, les heures réglementaires comprennent, entre autres toute semaine pour laquelle le prestataire a reçu une indemnité pour un accident du travail, toute semaine au cours de laquelle il a reçu un versement au titre d'une subvention pour le soutien du revenu dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (autre qu'un versement de subvention à titre de soutien pour retraite anticipée); toute semaine où le prestataire suivait un cours vers lequel il avait été dirigé par la Commission; et toute semaine de chômage résultant d'un arrêt de travail attribuable à un conflit collectif.

entrants et des rentants qui deviennent admissibles aux prestations ordinaires. En effet, lorsqu'un entrant ou un rentant se qualifie pour des prestations spéciales, celles-ci peuvent être utilisées pour déterminer si cette personne est admissible aux prestations ordinaires.

[...] je ferais certainement des changements au niveau des critères d'admissibilité à l'assurance-emploi pour les nouveaux arrivants. Les gens les plus pénalisés sont les jeunes, les femmes et les travailleurs précaires. Accumuler 910 heures d'emploi assurables, c'est quasiment impossible. (Mme Lyne Poirier, consultante, Comité de chômeurs du Saguenay — Lac-St-Jean¹¹)

Je suis d'avis que la loi dans son ensemble fonctionne assez bien. Je suis d'avis que l'assurance-emploi est d'une importance fondamentale pour notre pays. [...] Je pense que les 910 heures constituent un obstacle énorme. Cela n'a rien à voir avec les modifications structurelles de la réforme de 1996. Vous pourriez éliminer cela en une minute. (Professeur Alice Nakamura, Université de l'Alberta¹²)

Compte tenu des possibilités d'injustice à l'égard des entrants et des rentants et du fait que, selon lui, la politique destinée à réduire la dépendance à l'égard de l'AE débordait largement le groupe visé, le Comité estime que le seuil de 910 heures devrait être réduit. Le Comité croit également que le gouvernement devrait réexaminer l'exigence d'admissibilité aux prestations ordinaires et spéciales et éliminer toutes les iniquités que celle-ci pourrait comporter.

Recommandation 1 :

Le Comité recommande que :

- le gouvernement envisage de réduire le seuil d'admissibilité des entrants et des rentants, en le ramenant de 910 à 700 heures. En fondant le calcul sur une semaine de 35 heures, cette exigence serait équivalente à la règle des 20 semaines qui s'appliquait à ce groupe avant la réforme de l'AE.

¹¹ RHPH, *Témoignages*, réunion n° 12 (15 h 45), 15 mars 2001.

¹² RHPH, *Témoignages*, réunion n° 15 (17 h), 21 mars 2001.

* Bien que le Bloc Québécois considère que cette réduction de 910 à 700 heures est un pas dans la bonne direction, il croit que la notion « de personne qui devient ou redevient membre de la population active » doit être complètement abolie, afin d'éliminer aussi la discrimination pour les régions à haut taux de chômage.

(p. ex. que l'on instaure un minimum universel de 350 heures). Si le nouveau régime est jugé plus sévère, c'est peut-être que, selon l'ancienne règle, pour qu'une semaine soit reconnue, il suffisait qu'elle comporte 15 heures de travail assurables ou qu'elle ait procuré une rémunération équivalente à 20 % du maximum hebdomadaire assurable. D'autre part, la semaine de 35 heures utilisée comme base de calcul dans le système fondé sur les heures est peut-être un autre facteur. En 1996, la moyenne des heures travaillées réellement dans les emplois à plein temps était de 39,2 heures, contre 16,4 heures dans les emplois à temps partiel. Selon une étude de DRHC, le système fondé sur les heures n'a guère modifié l'admissibilité prise globalement. En revanche, il a eu des conséquences différentes selon les groupes : l'admissibilité a augmenté parmi les hommes, alors qu'elle a diminué chez les femmes et les jeunes⁹. Les travailleurs à plusieurs emplois sont avantagés eux aussi, car certains étaient incapables de réunir suffisamment d'heures hebdomadaires avant la réforme de 1996.

La plupart des membres du Comité estiment qu'il est possible de modifier l'exigence d'admissibilité de l'AE, surtout dans le cas des entrants et des rentants. Selon de nombreux témoins, celle-ci nuit à l'admissibilité des femmes, parmi lesquelles l'incidence des emplois à temps partiel est beaucoup plus élevée que chez les hommes et qui ont tendance à entrer sur le marché du travail et à en sortir plus fréquemment que leurs homologues¹⁰. C'est pour cette raison que le gouvernement a récemment baissé l'exigence applicable aux prestations spéciales, en la ramenant de 700 à 600 heures (y compris pour les entrants et les rentants) et qu'il propose, dans le projet de loi C-2, de revoir la définition des « personnes qui deviennent ou redevennent membres de la population active » en calculant une durée de participation à la main-d'œuvre plus longue pour les personnes qui ont perçu des prestations de maternité ou parentales au cours des quatre années précédant la période de rétroactivité, actuellement fixée à deux ans.

Comme nous l'avons dit plus haut, l'admissibilité fondée sur les heures réduit l'admissibilité chez les femmes et les jeunes. D'après le Comité, ce résultat proviendrait principalement de l'exigence de 910 heures applicable aux entrants et aux rentants, un seuil qui dépasse largement l'ancienne règle de 20 semaines appliquée à ce groupe. La sévérité de la nouvelle règle vise à réduire la dépendance à l'égard de l'AE, mais d'après ce que le Comité a appris, certaines considérations fiscales auraient également joué. En outre, le Comité remarque que l'exigence d'admissibilité applicable à ce groupe est sensiblement plus faible pour les prestations spéciales que pour les prestations ordinaires. Cette différence nous préoccupe, car elle entraîne un traitement injuste des

⁹ CAEC, p. 19.

¹⁰ Cette question a été soulevée dans une récente décision du juge-arbitre du Canada sur les prestations (CUB 51142) relativement à l'appel d'une infirmière diplômée dénommée Kelly Lesiuk. Cet arrêt laisse entendre que la différence entre les exigences d'admissibilité applicables aux prestations spéciales et aux prestations ordinaires entraîne une injustice pour les femmes qui doivent travailler à temps partiel parce qu'elles sont pourvoyeuses de soins primaires.

* Le NPD considère que l'exigence pour les entrants et rentants devrait être de 350 heures.

III. PRÉOCCUPATIONS SOULEVÉES AUX AUDIENCES

A. Conditions d'admissibilité

Deux éléments essentiels de la réforme de 1996 étaient l'application de la couverture à la première heure de travail et l'introduction de conditions d'admissibilité ainsi que d'une structure de prestations fondées sur les heures. La réforme a éliminé ainsi la notion d'assurabilité minimale, considérée comme responsable du « piège de l'emploi à 15 heures », et devait donner plus de flexibilité aux travailleurs occupant des emplois atypiques (p. ex. travailleurs à plusieurs emplois, longues heures de travail par semaine, etc.).

Aux termes de la réforme, les 12 à 20 semaines d'admissibilité requises ont été transformées en 420 à 700 heures sur la base d'une semaine de 35 heures. L'admissibilité pour les entrants et les rentrants a été fortement accrue, passant de 20 semaines à 910 heures, dans le but de réduire le recours à l'AE et d'encourager les travailleurs, les jeunes surtout, ayant une faible participation au marché du travail à créer des liens plus solides. Cette nouvelle condition, a-t-on dit au Comité, a des effets tant positifs que négatifs. Par exemple, les réformes de l'AC/AE dans les années 1990 auraient eu un effet positif sur la durée d'emploi et la scolarité des jeunes de 18 à 29 ans dans les provinces de l'Atlantique. Il est difficile d'isoler les facteurs qui expliquent cette tendance, mais on a affirmé au Comité que la réforme de 1996 était partiellement responsable de ces résultats positifs. On l'a par ailleurs mis en garde contre l'élimination du facteur « utilisation » qui pourrait entraver cette tendance positive.

Les réformes des années 90, de 1994 et de 1996, ensemble, ont entraîné une augmentation considérable de la durée annuelle du travail pour les jeunes Canadiens de 18 à 29 ans. La plus forte augmentation du temps de travail s'est produite dans le Canada atlantique rural, où, en 1997, on a travaillé presque quatre semaines de plus qu'en 1987. Le pourcentage des jeunes prestataires, dans les régions tant urbaines que rurales, a énormément diminué. Dans le Canada atlantique rural, il a diminué de 18 points de pourcentage, passant de 43 à 24 %. Les jeunes ont considérablement augmenté leur niveau de scolarité. Dans le Canada atlantique urbain, les taux de scolarité sont passés de 20,9 à 32,7 %, ce qui est supérieur à la moyenne nationale. Quant aux jeunes du Canada atlantique rural, ils ont augmenté leur scolarité de 16,1 à 24,5 %. (Professeur Rick Audas, Université du Nouveau-Brunswick⁸)

Selon certains témoins, il est plus difficile de devenir admissible aux prestations dans le système fondé sur les heures que dans l'ancien régime basé sur les semaines. Aussi certains demandent-ils que les conditions soient assouplies sensiblement

M. Budge va vous en parler dans quelques minutes. Il vous dira l'importance de l'assurance-emploi pour ses membres et surtout pour les localités qu'ils habitent et où ils essaient tant bien que mal de gagner leur vie. Il s'agit d'un programme vital pour eux et leurs localités. (M. Brian Payne, président, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier)

Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est une AE suffisamment accessible et qui assure un soutien du revenu adéquat, tout en incitant les gens à conserver leur emploi et à acquérir les aptitudes professionnelles requises. Il est également important que l'AE soit équitable pour tous les cotisants. Suit une discussion sur les moyens d'améliorer davantage l'AE afin de réaliser ces objectifs fondamentaux.

forte, on a souvent dit au Comité que certaines régions continuent de connaître des taux de chômage relativement élevés et ont encore du mal à s'adapter aux réformes de 1996.

Nous [le gouvernement] restons fidèles aux intentions annoncées lors des modifications de 1996. La grande majorité de ces modifications donnent de bons résultats. Celles que nous apportons dans le projet de loi C-2 concernent des mesures qui ne donnent pas les résultats escomptés. Nous considérons donc, à l'instar du FMI, qu'il convient d'apporter les modifications qui s'imposent. (l'honorable Jane Stewart, ministre, Développement des ressources humaines Canada⁴)

D'après les derniers chiffres, les prestataires utilisent en moyenne moins des deux tiers de ce à quoi ils ont droit et seule une faible proportion (12 %) de ceux qui deviennent chômeurs connaissent une baisse du revenu familial⁵. Le Comité croit deviner que beaucoup de ceux qui subissent une telle baisse vivent dans des régions à haut taux de chômage. La fréquence des prestations a aussi baissé, mais c'est surtout chez les travailleurs non saisonniers. Cela indique que les occasions d'emploi en morte saison pour les saisonniers demeurent limitées, et que ceux-ci continueront de recourir à l'AE, même en temps de forte croissance économique⁶. La ministre de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a indiqué au Comité que le pourcentage des prestataires habituels qui sont des saisonniers demeure au même niveau qu'avant la réforme. Outre l'efficacité marginale de la règle d'intensité dans la réduction de l'utilisation de l'AE, la Ministre a signalé aussi que cette disposition avait eu un effet punitif non prévu. C'est pour ces raisons que le gouvernement a décidé d'éliminer les prestations fondées sur l'utilisation.

Bien des gagne-petit demeurent dans des régions où l'emploi est instable, de sorte qu'ils doivent compter sur l'AE au cours des périodes de chômage. Le Comité s'est fait dire et répéter que les emplois à longueur d'année sont limités dans bien des régions du pays et que le travail saisonnier est une réalité de la vie. Implicitement, le projet de loi reconnaît ce fait, et si bien des témoins sont en faveur de cette mesure, le Comité s'est néanmoins fait dire qu'elle n'allait pas assez loin pour régler certains problèmes persistants associés à la réforme de 1996. Certains recommandent que l'AE soit fortement assouplie et que l'on revienne à un programme comme celui qui existait au début des années 1970. Bien que tous les membres du Comité reconnaissent la nécessité de continuer de moduler le programme d'AE, la plupart s'opposent à la mise au rancart de la réforme de 1996.

Bon nombre de nos membres subissent des mises à pied de temps en temps en raison de la nature cyclique des secteurs où ils travaillent. Les plus durement touchés sont évidemment les travailleurs saisonniers de l'industrie forestière.

⁴ RHPH, *Témoignages*, réunion n° 2 (16 h 50), 21 février 2001.

⁵ CAEC, p. 57.

⁶ *Ibid.*, p. 59.

- le remboursement des cotisations pour les employés gagnant 2 000 \$ ou moins par année;
- un nouveau processus de fixation des taux de cotisation visant à créer une réserve permettant de stabiliser les taux de cotisation;
- des sanctions plus sévères en cas d'infraction;
- des conditions d'admissibilité et des mécanismes de prestation nouveaux pour une adaptation « active » au marché du travail.

Le professeur Fortin a décrit en ces termes les réformes de l'assurance chômage/emploi des années 1990 :

La remarque générale, c'est que le régime d'assurance-emploi canadien n'est plus, en l'an 2001, ce qu'il était en 1989. On a connu de 1990 à 1996 une série de changements qui ont été nombreux et qui ont eu des effets assez importants sur le comportement du marché du travail et sur les chômeurs eux-mêmes. [...] Je ne serais certainement pas tenté, de prime abord, d'imposer dans le régime davantage de restrictions qui toucheraient l'ensemble du Canada. Il y a peut-être des adaptations, des ajustements à faire selon les différentes régions, mais dans l'ensemble je pense que le gouvernement canadien a fait son devoir dans le domaine des changements à apporter à l'assurance-emploi. (Professeur Pierre Fortin, Université du Québec à Montréal¹)

Il ne fait aucun doute que cette réforme a réduit le programme. Aujourd'hui, le ratio prestataires/chômeurs (appelé aussi ratio P/C) est d'environ 45 %². On estime néanmoins qu'environ 80 % des personnes visées par l'AE étaient admissibles à des prestations en 1999. En outre, cette mesure de participation à l'AE est demeurée relativement stable au cours des deux derniers exercices (d'après les données de l'Enquête sur la couverture de la population par l'assurance-emploi³).

D'après la dernière évaluation de la réforme de 1996 faite par la Commission de l'assurance-emploi du Canada, l'AE atteint toujours ses principaux objectifs — soutien temporaire au revenu des personnes qui ont perdu leur emploi et aide au réemploi; et prestations de maternité, parentales et de maladie. Néanmoins, et malgré une économie

¹ Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (RHPH), *Témoignages*, réunion n° 5 (15 h 45), 28 février 2001.

² Il s'agit d'une mesure générale de la couverture d'après le ratio nombre de prestataires ordinaires (P)/ nombre de chômeurs (C). D'après une étude intitulée *Analyse de la couverture assurée par le régime d'assurance-emploi* réalisée par Développement des ressources humaines Canada, la baisse du ratio entre 1990 et 1997 est attribuable pour 50 % à la réforme du programme/politique, pour 43 % aux fluctuations du marché du travail (périodes de chômage plus longues, travail indépendant à la hausse, etc.) et, pour le reste, au changement du ratio prestataires rémunérés/taux de chômage.

³ Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC), *Assurance-emploi : Rapport de contrôle et d'évaluation 2000*, 22 décembre 2000, p. 16.

La Loi sur l'assurance-emploi avait pour but de moderniser le programme canadien de soutien du revenu et d'aider à l'adaptation pour l'ensemble des travailleurs au chômage au Canada. Parmi les nouveaux éléments, mentionnons la prise en compte de la première heure de travail et une structure d'admissibilité et de prestations fondée sur les heures. Par rapport à son prédécesseur l'AC, l'AE visait à encourager les travailleurs à travailler plus longtemps et réduire la durée des prestations. Il visait aussi une plus grande équité en termes de droit aux prestations, de réduction des prestations pour les revenus élevés et d'augmentation des prestations pour les familles avec enfant, à faible revenu. Cette réforme devait aussi aboutir à un programme moins coûteux pour donner suite à l'engagement pris dans le budget fédéral de 1995 de réduire de 10 % les coûts de l'assurance-chômage. Le gouvernement avait décidé de rétablir l'ordre fiscal, et que cela passerait par la réduction des dépenses de programmes.

Cette réforme proposait des changements importants, mais la Loi sur l'assurance-emploi s'alignait en grande partie sur la loi précédente. Les principaux changements étaient les suivants :

- le remplacement des règles d'assurabilité minimale par la prise en compte de la première heure;
- une structure d'admissibilité et de prestations fondée sur les heures plutôt que sur les semaines de travail assurables;
- une hausse des conditions d'admissibilité des nouveaux entrants et des entrants;
- une nouvelle façon de calculer la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable (règle du « dénominateur »);
- des prestations d'après l'utilisation (règle de l'intensité);
- le renforcement de la disposition de remboursement des prestations avec une formule basée sur l'utilisation (« récupération »);
- l'augmentation de l'exemption de gains pour les prestataires à faible revenu;
- des prestations accrues pour les familles à faible revenu avec enfants (supplément familial);
- l'abaissement du plafond de la rémunération assurable;
- l'abaissement à 413 \$ des prestations hebdomadaires maximales;

II. LA RÉFORME DE 1996

Du 21 février au 21 mars 2001, le Comité a tenu de nombreuses audiences sur le projet de loi C-2, Loi modifiant la *Loi sur l'assurance-emploi* et le *Règlement sur l'assurance-emploi* (pêche). Plus de 80 témoins, représentant une grande diversité d'intérêts d'un bout à l'autre du pays ont pu exprimer leurs vues sur le projet de loi et d'autres questions liées à l'assurance-emploi (AE). Nécessairement, le rapport du Comité ne pouvait proposer un examen en profondeur de l'AE, étant donné le fait que de nombreuses questions examinées lors des audiences sortaient du cadre du projet de loi comme tel. En termes de procédure, un rapport de comité concernant un projet de loi doit s'en tenir aux articles du projet de loi, le comité n'est pas autorisé à l'amender si cela doit augmenter les dépenses publiques.

Au cours des audiences, nous avons constaté l'habituel partage des vues sur cet important programme — les représentants des affaires étant surtout en faveur d'un programme moins coûteux et davantage axé sur les principes d'assurances, alors que ceux des travailleurs et les porte-parole les chômeurs souhaitaient un programme plus généreux et universel, fondé sur des principes de l'assurance sociale. Tous ces témoins s'entendaient pour dire que les fonds de l'AE devraient être exclusivement réservés à l'AE. Le Comité a également entendu plusieurs experts dont les vues sur certains éléments du programme et leur impact sur le marché du travail étaient aussi contrastées, notamment pour ce qui est de la proposition d'éliminer les prestations d'après l'utilisation.

Avant ses audiences, le Comité n'envisageait pas de rédiger ce rapport complémentaire sur l'assurance-emploi. Mais une fois les audiences commencées, nous sommes vite rendu compte que de nombreux points de vue sur l'AE allaient bien au-delà du cadre des propositions du projet de loi. Tous les membres du Comité considérant ces témoignages d'une très haute importance, le Comité a décidé à l'unanimité le 27 mars dernier d'adopter la motion « que le Comité permanent des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées fasse rapport à la Chambre des communes d'autres modifications à proposer à la *Loi sur l'assurance-emploi* et que ce rapport soit déposé à la Chambre au plus tard le 1^{er} juin 2001 ». Ce faisant, nous sommes conscients que les témoins que le Comité a eu l'occasion d'entendre ne représentent pas nécessairement toutes les opinions de la population sur les réformes éventuelles à apporter au programme de l'AE.

Le rapport commence par une brève description de la réforme de 1996. Il enchaîne ensuite sur plusieurs parties portant sur les principales préoccupations soulevées au cours des audiences, dont les conditions d'admissibilité, le droit aux prestations, la règle du dénominateur, la formation, le Compte d'assurance-emploi, et diverses questions administratives.

I. INTRODUCTION

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION	1
II. LA RÉFORME DE 1996	3
III. PRÉOCCUPATIONS SOULEVÉES AUX AUDIENCES	7
A. Conditions d'admissibilité	7
B. Droit aux prestations	11
C. Les rémunérations hebdomadaires moyennes et le dénominateur	13
D. Le taux des prestations	16
E. Champ d'application	17
1. Protection des travailleurs à faible revenu	17
2. Les travailleurs indépendants	18
F. La formation aux termes de la partie II	19
1. L'accès à la formation (partie II)	20
2. La formation en apprentissage : le délai de carence de deux semaines	22
G. Gestion et financement de l'AE	23
H. Questions administratives	27
1. Les régions économiques de l'AE	27
2. Enquêtes et questions connexes	29
3. Assurabilité des membres de la famille employés dans l'entreprise familiale	30
4. Traitement de la rémunération non déclarée	32
5. Amélioration des services aux prestataires	32
IV. CONCLUSION	35
RECOMMANDATIONS	37
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	45
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	53
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	57
PROCÈS-VERBAL	59

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a unanimement décidé de préparer un rapport sur l'assurance-emploi suite aux témoignages entendus lors de l'étude du projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi et le Règlement sur l'assurance-emploi (pêche).

Le Comité a convenu de présenter à la Chambre le rapport qui suit :

**COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT
DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION
DES PERSONNES HANDICAPÉES**

PRÉSIDENT

Peter Adams

VICE-PRÉSIDENTES

Diane St-Jacques

Val Meredith

MEMBRES

Dale Johnston

Judi Longfield

Joe McGuire

Anita Neville

Carol Skelton

Greg Thompson

Alan Tonks

Jeannot Castonguay

Paul Crête

Libby Davies

Georges Farrah

Raymonde Folco

Jim Gouk

Monique Guay

Tony Ianno

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Belisle

**DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE
LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

Kevin B. Kerr

Julie MacKenzie

William R. Young

AU-DELA DU PROJET DE LOI C-2

EXAMEN D'AUTRES PROPOSITIONS DE RÉFORME
DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Rapport du Comité permanent du
développement des ressources humaines et de la
condition des personnes handicapées

Peter Adams, député
Président

Mai 2001

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

Mai 2001

Peter Adams, député
Président

Rapport du Comité permanent du
développement des ressources humaines et de la
condition des personnes handicapées

EXAMEN D'AUTRES PROPOSITIONS DE RÉFORME
DE L'ASSURANCE-EMPLOI
AU-DELÀ DU PROJET DE LOI C-2:

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

